"نحو أداء متميز للحكومات – تجربة جمهورية السودان" د .حاتم عثمان محمد خير – جامعة أفريقيا العالمية -الخرطوم – السودان
دور الحكومات في تدعيم التنافسية)حالة الجزائر.(أ .زيدان محمد -جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف – الجزائر أ .بريش عبد القادر – جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف – الجزائر
القدرات التنافسية ومؤشراته أ .يوسف مسعداوي – جامعة سعد دحلب – البليدة – الجزائر
الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي أ .صرارمة عبد الوحيد – جامعة أم البواقي – الجزائر
دور الحكومة الالكترونية في تحقيق فعالية الأداء الحكومي أ .نذير عبد الرزاق -جامعة المسيلة – الجزائر أ .قراوي احمد الصغير – جامعة المسيلة – الجزائر
الأداء المتميز للمنظومة المصرفية بالجزائر ضرورة لتحقيق إدارة فعالة للاقتصاد الجزائري د .بن عبد الفتاح دحمان – جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار-الجزائر
فعالية المنظمات الحكومية في تحقيق أهداف السياسات الاقتصادية :التشغيل الكامل أ .بلخريصات رشيد – جامعة الجيلالي ليابس سيدي بلعباس -الجزائر أ .بن سعيد محمد – جامعة الجيلالي ليابس سيدي بلعباس -الجزائر
الحكومات في مواجهة خطر غسيل الأموال أ .إبراهيمي عبد الله – جامعة عمار ثليجي بالأغواط – الجزائر
الحكومة الإلكترونية مدخل لأداء متميز أ .محمد بن إبراهيم احمد التويجري – المنظمة العربية للتنمية الادارية -القاهرة -مصر
الاقتصاد الإسلامي ومعايير تقييم أداء النظم الاقتصادية د .جمال لعمارة – جامعة محمد خيضر بسكرة – الجزائر د .الطيب داودي – جامعة محمد خيضر بسكرة – الجزائر
السياسات الاقتصادية وحتمية الأداء المحيز في القطاع الفلاحي أ .محمد رجراج – جامعة الجزائر – الجزائر
إشكالية تحسين أداء ورفع تنافسية الحكومة بين معوقات الحاضر و فرص المستقبل بالنظر إلى الحالة الجزائرية أ .عبد الطيف بلغرسة – جامعة عنابة -الجزائر أ.رضى جاوحدوا – جامعة عنابة -الجزائر
الأداء المتميز د . علي عبد الله – كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير -جامعة الجزائر – الجزائر
مساهمة في التفكير عن التحديات الاقتصادية و السياسية للأداء المتميّز : الوصل ما بين الأداء المتميّز الاقتصادي و السياسي و الأداء المتميّز للمؤسسة في البلدان النامية و من بينها الجزائر... د .السعيد بو منجل – جامعة باجي مختار – سيدي عمار – عنابة الجزائر
"Incentives As a Promotional Tools for Foreign Direct Investor (FDI) in Jordan" – with special emphasis on the role of Jordan Government" **Dr. Mahmoud Al – Wadi Dr. Zakaria Azzam** Dean Faculty of Economics Chairman of Marketing Department & Business Administrative sciences, Zarka Private University Zarka Private University

Intitulée de la communication : Eléments de réflexion sur les politiques économiques environnementales : le développement durable à l'épreuve de la bonne gouvernance. **BEKHECHI GHAOUTI & BENMANSOUR ABDELLAH** UNIVERSITE DE TLEMCEN- Algérie
الأداء المتميز د . علي عبد الله – كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير –جامعة الجزائر – الجزائر
مساهمة في التفكير عن التحديات الاقتصادية و السياسية للأداء المتميّز : الوصل ما بين الأداء المتميّز الاقتصاديو السياسي و الأداء المتميّز للمؤسسة في البلدان النامية و من بينها الجزائر... **د .السعيد بو منجل** جامعة باجي مختار – سيدي عمار – عنابة الجزائر
L'E.A.D. : LES AUTRES LIMITES DE L' EXPERIENCE ? « « *La connaissance se développe dans un contexte qu'on Ne peux ignorer* » ». **DR CHARIF MUSTAPHA** **Fac sciences économiques Tlemcen – Algérie**
La nouvelle compétitivité dans la nouvelle économie **Boudjemil Ahmed** Centre universitaire de Béchar- Algérie

" نحو أداء متميز للحكومات - تجربة جمهورية السودان "

من إعـداد: **د. حاتم عثمان محمد خير**

جامعة أفريقيا العالمية- الخرطوم - السودان

المقدمة:

منذ أن بدأ الإنسان حياته الأولي في العصر الحجري الأول أصبح يبحث عن طريقة امثل لتنظيم أمور حياته وبدأت الحياة القبلية وتطورت إلي أن ظهرت أنظمة الحكم المختلفة في الحقبات التاريخية المختلفة إلي أن ظهرت الحكومات بصورها الحالية علي اختلاف أنماطها وصورها بالرغم من الاختلافات في شكل الحكومات إلا أنا مازالت تبحث عن طريقة مثلي للأداء المتميز وظهرت خلال القرن العشرين ثورة المعلومات التي أصبحت تسهم بصورة فاعلة في تطوير أداء الحكومات.

السودان كغيره من دول العالم الثالث التي قضت فترات طويلة تحت سيطرة الاستعمار مثله مثل الدول الأخرى أصبح يبحث عن طريقة مثلي لتطوير وترقية الأداء الحكومي. منذ أن نال السودان استقلاله في العام 1956 م تعاقبت عليه ستة أنظمة للحكم بأوجهها المختلفة ولأغراض هذا البحث تستعرض آخر نظام حكم وهو نظام حكومة الإنقاذ الوطني التي حكمت البلاد منذ فجر 1989/6/30 م حتى الآن مستعرضاً الأداء في تلك الفترة. وأهم الإنجازات التي قدمتها ثورة الإنقاذ للبلاد في هذه الفترة.

مشكلة البحث

المشكلة الأساسية التي تواجه دول العالم الثالث من حيث أداء الحكومات ترتبط بالكيفية التي يمكن أن تحافظ بها حكومات دول العالم الثالث علي السلطة لها أثر مباشر علي أداء الحكومات فعدم الاستقرار السياسي يعتبر المعوق الأساسي في مسيرة أداء الحكومات في ممارسات أنشطتها المختلفة بصورة متميزة، فكثير من دول العالم الثالث تضع برامج مثالية ولكنها تفشل في تطبيق هذه البرامج علي أرض الواقع بسبب التفكير في الحفاظ علي السلطة.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلي النقاط التالية:

1. الوقوف علي ماهية الأداء المتميز الذي يساعد الحكومات في تحقيق أهدافها.
2. الوقوف علي تجربة حكومة الانقاذ في مجهوداتها لتطوير الأداء الحكومي.
3. الوقوف علي بعض اخفاقات حكومة السودان التي تحققت من تطبيق الأداء المتميز.
4. إيجاد طريقة مثلي للحكومات بصورة عامة للأداء المتميز.

فروض البحث:

1. الأداء المتميز يؤثر إنجازات الحكومات.
2. أداء حكومة الإنقاذ الوطني أثر في إنجاح برامج الإصلاح الإداري.

منهجية الدراسة:

تتبع الدراسة المنهج الوصفي ودراسة الحالة.

منهج الدراسة:

لأغراض تحقيق أهداف هذه الدراسة والحصول علي نتائج وتوصيات من خلالها تحقق أهداف تلك الدراسة، تنتهج الدراسـة المنهج الوصفي والمنهج التحليلي ومنهج دراسة الحالة.

تنقسم الدراسة إلي إطارين هما:-

1. الإطار النظري ويشتمل علي أدبيات الأداء وأدبيات التميز.
2. الإطار العملي و يشتمل علي استعراض أداء تجربة حكومة السودان في ظل عهد الإنقاذ الوطني.

أولاً: الإطار النظري

تعاريف لبعض المفاهيم الأساسية.

مفهوم الأداء:

1. الأداء هو عبارة عن الطريقة التي تنجز بها الأعمال المحددة لتحقيق أهداف المنظمة.
2. الأداء هو المنهج المنظم الذي تسلكه الحكومات لتحقق غاياتها ومراميها.
3. الأداء هو الصلة التي تربط بين طرفي السلطة وهما الطرف الأول (أ) صاحب السلطة " الحاكم " الذي يباشرها ويمارسها ويكابد سبيلها ويتمتع بمزاياها، و(ب) الطرف الثاني في السلطة وهو " المحكومون " الذين يخضعون للسلطة وينفذون أوامرها وقد يجنون خيرها إن صحت [1].ارتبطت كلمة الأداء في إنجاز الأعمال بمقياس نجاح أو فشل إنجاز الأعمال ، فدائماً ما يقال أن الأداء ممتاز أو جيد أو أن الأداء سيئ وهكذا.

مفهوم التميز في الأداء:

" الأساس النظري لمفهوم التميز في الأداء هو أدب الجودة الذي تطور من مرحلة تالية ليشكل أدب إدارة الجودة الـشاملة والذي تطور هو الآخـر حديثاً ليشكل أدب التميز في الأداء " [2].

من هذا المفهوم تصح العلاقة الواضحة ما بين التميز في الأداء والجودة أن تصبح مقدمة من مراحل الجودة الشاملة، وهـذه المرحلة ظهرت من خلال الثمانينات من القرن السابق.

أهداف التميز في الأداء:

يمكن تحديد أهداف التميز في الأداء في النقاط التالية:-

1. إيجاد ثقافة تركز بقوة علي العملاء.
2. تحسين الثقة وأداء العمل للعاملين.
3. تحسين المشاركة والمسئولية المتمعة
4. تحسين معنويات وإرضاء العاملين.

5. تحسين نوعية المخرجات.
6. تدريب الموظفين علي أسلوب تطوير العمليات.
7. تعلم اتخاذ القرارات إستناداً علي الحقائق لا المشاعر.
8. تعليم الإدارة والعاملين كيفية تحديد وترتيب وتحليل المشاكل وتجزئتها إلي أصغر حتى يمكن السيطرة عليها.
9. تقليل المهام عديمة الفائدة زمن العمل المتكرر.
10. تقليل المهام والنشاطات اللازمة لتحويل المدخلات (المواد الأولية) إلى منتجات أو خدمات ذات قيمة للعملاء.
11. الحفاظ علي الزبائن وإرضاء العملاء.
12. خلق بيئة تدعم وتحافظ علي التحسين المستمر.
13. زيادة القدرة علي جذب العملاء والإقلال من شكاويهم.
14. زيادة الكفاءة بزيادة التعاون بين الإدارات وتشجيع العمل الجماعي.
15. زيادة نسبة تحقيق الأهداف الرئيسية للمنظمة.
16. متابعة وتطوير أدوات قياس أداء العمليات.
17. مستويات إنتاجية أفضل.[3]

تطور مناهج التميز في الأداء:

تشير دراسة(Peter and Waterman) إلي أن بزوغ مفهوم التميز في أداء المنظمات يشكل سمة جوهرية في أدب الإدارة. فللمرة الأولي، تم اختبار تحليلهم داخل خصائص منظمات الأعمال شهرة وانتشارات كبيراً أخيرا. فقد أصـبح وسـيلة رئيسية لإنقاذ المنظمات فيما بين إدارة الشركة. و التساؤل الذي يثير نفسه علي مديري اليوم هو كيف أصبح هذا التميز نظامـاً عالمياً World Class؟.[4]

إن التطورات في علوم الإدارة، علي سبيل المثال إدارة الجودة الشاملة، وإعادة هندسة عمليـات الإدارة والأيـزو 9000 ورقابة ومحاكمة العمليات الإحصائية أو الأنظمة، و لم تركز خارجياً بالشكل الكافي علي تحسين الأداء الكلي للمنظمة.[5]

لقد تم سد هذه الفجوة من خلال نموذج تميز الأداء الذي طورته الهيئة الأوربية لإدارة الجودة (EFQM) ويغطي هـذا النموذج كافة الجوانب لنجاح الأعمال ويخدم كبرنامج عمل للأداء الكلي للمنظمات. ففـي عـام 1987، صـدرت جـائزة Maclom Baldrige National Award (MBNQ) في الولايات المتحدة للشركات التي تتميز في إدارة الجـودة وتحقيق الجودة. ويمثل نموذج (MBNQ) أيضاً نموذجاً لتميز الأعمال [6] ثم تلي هذا النموذج بزوغ العديد من النماذج والمناهج الأخرى التي سعت جوهرياً لتطوير جانب أو جوانب معينة من النموذج الأوروبي المبدئي إما لكي يتكيف مع بيئـة حكومـة أو شركة معينة أو لإحراز هدف إضافي لم يكن مأخوذاً في الاعتبار في النموذج الأوروبي المبدئي. ويمكن إبراز أهم تلك المحـاولات لتطوير المنهج الأوربي للتميز أو بالأحرى ما يعرف بمناهج التميز في الأداء.

نسبة ارتباط مفهوم الأداء المتميز بمفهوم الجودة الشاملة.

يعتبر العام ديمنج أول من وضع الأسس العلمية والتطبيقية لإدارة الجودة الشاملة وقد قام بوضع الأسس العلمية والتطبيقية لإدارات الجودة الشاملة وقد قام بوضع (14) أربع عشرة نقطة لإدارات الجودة الشاملة[7] يري أنا أساس إحداث التحويل في الصناعة الأمريكية وأنا بمثابة فلسفة متكاملة للإدارة وليس فقط لإدارة الجودة الشاملة، **والنقاط هي:-**

1. إيجاد وخلق هدف ثابت لتحسين المنتجات والخدمات.
2. تبني فلسفة التطوير والتحسين لمواجهة التحديات.
3. التوقف عن الاعتماد علي أساليب التفتيش والفحص الشامل لتحقيق الجودة.
4. التوقف عن ممارسة تقويم الأعمال واختيار الموردين بناء علي السعر فقط.
5. التحسين المستمر للأبد لكل العمليات والأنشطة المتصلة بالتخطيط والإنتاج والخدمات المساعدة من أجل تطوير الجودة وزيادة الإنتاجية وبالتالي التخفيض المستمر في التكاليف
6. تأجيل التدريب في العمل مع الاعتماد علي الطرق الحديثة في التدريب.
7. تحقيق التنسيق بين الإشراف والقيادة.
8. إبعاد الخوف عن المرؤوسين والعاملين والعمل علي تنفيذ المناخ الملائم المحفز ليعمل الجميع بفاعلية من اجل الشركة.
9. العمل علي إزالة العوائق التنظيمية والخلافات الموجودة بين الأقسام والإدارات المكونة للمنظمة.
10. التخلي عن الشعارات والهتافات والتحذيرات الموجهة إلي العاملين والتي تطالبهم بمستويات جيدة للإنتاجية بدون تقديم الوسائل.
11. عدم وضع أرقام قياسية للإنتاج دون ربط ذلك بالجودة.
12. إزالة الحواجز التي تحرم العاملين من الزهو والتفاخر بالعمل. والتخلص من نظام التقويم السنوي والجدارة.
13. تأسيس وإقامة برامج قوية للتعليم وإعادة التدريب والتطوير الذاتي لكل فرد في المنظمة لمواجهة التقدم التكنولوجي.
14. تشجيع كل فرد في مكانه المناسب علي أن يخصص جهده من أجل التطوير المستمر.[8]

ثانياً: الإطار التطبيقي

أداء حكومة الإنقاذ في السودان خلال الفترة **من1989م إلي 2004** م

تمهيد :

تقع جمهورية السودان في الجزء الشمالي الشرقي من قارة إفريقيا بين خطي العرض ((3) و (23) درجة شمالاً) وخطي الطول ((21) و(28) شرقاً) ويحدها تسع دول بالإضافة للبحر الأحمر ويبلغ تعداد سكانا حوالي (30 مليون) نسمة والمساحة حوالي (2,508,813) كيلومتر مربع.[9]

منذ نيل السودان للاستقلال في يناير 1956 م تعاقبت علي الحكم فيه ستة أنظمة إضافة إلى فترتين انتقاليتين تشكلت من خلال هذه الأنظمة عدد (45) حكومة.[10]

في خلال هذه الفترة واجهت الحكومات المختلفة حروبات مستمرة ومشاكل داخلية منذ العام 1954 م بالتمرد في جنوب البلاد حتى نجحت حكومة الإنقاذ الحالية والحركة الشعبية لتحرير السودان من توقيع اتفاقية السلام الشامل في البلاد في يناير 2005 م.

كان لعدم الاستقرار السياسي واستمرار الحرب لفترة طويلة أثر مباشر في أداء الحكومات المختلفة فأصبحت سياسات كل الحكومات مرتبطة بالحرب مما يؤثر سلباً في هدر إمكانيات الدولة المادية والبشرية ويجعل الأداء في تلك الحكومات في اتجاه وجود مساعي للسلام الذي يحتاج إلي جهد وأداء مختلف عن ذلك النوع من الجهد والأداء المتجه نحو الاستقرار لذلك يـصعب إيجـاد طريقة للأداء المتميز. بالرغم من ذلك سعيت كل الأنظمة المختلفة في السودان لتوفير الحياة الكريمة لأفراد الشعب وحـتى يتـسنى للحكومات ممارسة نشاطاتها بصورة جيدة، معظم تلك الحكومات لإيجاد طريقة مثلي للإدارة والأداء المتميز. الذي أصـبح محـل اهتمام كل الدول.

سوف يتناول هذا البحث لأغراض هذه الورقة أداء حكومة الإنقاذ في السودان خلال الفترة من 1989 وحتى 2004 م. وسوف ينحصر الحديث عن الأداء في مجال الإصلاح الإداري.

ظهرت حكومة الإنقاذ في السودان كحكومة عسكرية في يونيو 1989 م وكان الاقتصاد السوداني يعاني مشاكل متعددة يمكن حصرها في نقاط عديدة ما يهمنا منها هو التدريب الذي أصاب الخدمة المدنية في البلاد كغيرها من القطاعـات الأخـرى. وحتى يتسنى للحكومة معالجة الخلل الذي أصاب الخدمة المدنية شرعت في ايجاد مخرج علاجي وكان الـتفكير بتـبني مـشروع الإصلاح الإداري هو الدواء اللازم لعلاج مشاكل الخدمة المدنية، كذلك نستعرض في هذا السياق محاولات الإصلاح في العـشر سنوات الأولي من حكومة الانقاذ (حقبة التسعينات) والتي لخصت في كتاب تقويم الأداء وكسب ثورة الانقاذ الـوطني خـلال عشرة أعوام (1989 – 1999) الذي صدر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء الباب الأول الفصل الثاني عشر.

أولاً : الخدمة المدنية قبل عام **1989 م**

واجهت الوظيفة العامة منذ الاستقلال ظروفاً سياسية واقتصادية واجتماعية معقدة أدت في النهاية إلي أن تفقد الأداء مرامية الجوهرية ن وان تتداعي قيم الكفاءة، وبشكل الخواء الفكري وجوداً لا مجال لانكاره في مجال رسم السياسية العامة وتنفيـذها ولم يكن صدفة أبداً أن تصل المبادرات إلي إصلاح الجهاز التنفيذي إلي ما يقرب من العشرين دارسة، تميـزت في أغلبـها بالتفـصيل والجزيئات، دون رؤيا شاملة تتيح تناغم الخطاب السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ولعل من أهم مـا توصـلت إليـه تلـك الدراسات هي **المؤشرات التالية:**

1. غياب الاستراتيجية الواضحة في مسار السياسات العامة بسبب التحولات السياسية مما أدي إلي الانطباع وردود الأفعال في مجال التنظيم الإداري حيث أنشئت الأجهزة دون وعي أو دراسة مما أدي إلي التضارب والتداخل.
2. ظهور القبليات المهنية المدعومة بعوامل السياسات الجهوية والعرقية مما أفقد العمل قيمته وأدي إلي انهيار معيار الكفاءة والفاعلية والأداء وإلي تسلق الوظائف دون توفر مقتضياتها العملية والأخلاقية اللازمة.
3. غياب المؤسسية بسبب التعامل الفوقي السياسي والاجتماعي مما أدي لانعدام الموضوعية في التعيين والمساءلة إلي انعدام المؤسسية وانفلات قواعد الضبط المعروفة في أجهزة الدولة.
4. غياب التدريب المنهجي المرتبط فعلاً بدواعي الحاجة مما أدي إلي التراكم العضوي غير الفاعل والمفتقـد إلي التقانـة الإداريـة اللازمة.
5. ضعف الرقابة الرئاسية بسبب ضعف القيادات عن مواجهة مسئولياتها القانونية والأخلاقية حفاظاً علـي المواقـع والامتيـازات وامتثالاً لأي مستجدات سياسية تفرضها الساحة.

6. غياب المعلومات اللازمة لصناعة واتخاذ القرار حتى تعددت مراكز القرار وتداخلت معطياته ومستوياته فصار بلا ضوابط قانونية أو فنية تحكم مشروعيته.

7. غياب أجهزة الإصلاح الإداري والرقابة الإدارية الفاعلة والمقتدرة.[11]

ثانياً: الإصلاح الإداري:

(أ) اقتضي الواقع الذي وضحت ابعاده العمل في جدية لتطويقه ومعالجته، ولقد بدأت بالفعل تجربة الحصار – اكتوبر 88 – يونيو 1989 م لتشكل منظوراً فكرياً يؤطو للعمل الإداري بقصد التجديد والابتكار والانطلاق إلي آفاق أكبر من العطاء المرتكـز علي استراتيجية فكرية واضحة وهي ذات الفكرة التي انطلقت من مرجعية البرنامج القومي لإصلاح وتنوير الوظيفـة العامـة حيث أن الوظيفة العامة هي الأداة المعنية بتحفيز الطاقات والقدرات وتسخير الموارد البشرية والمادية بما يتيح تحقيـق التنميـة الشاملة لكل ذلك أعطت ثورة الإنقاذ الوطني الوظيفة العامة اهتماما تا الأولي بما يمكنها استعادة عافيتها.

(ب) برنامج الاستراتيجية القومية الشاملة لموجهات وأهداف الوظيفة العامة (الاستراتيجية القومية الشاملة – الـلد الأول) رمي إلي تحقيق الأهداف **التالية:**

1. بناء هيكل الدولة علي أسس علمية ووطنية بما يجعلها أكثر قدرة علي النهوض بأعباء التغير الحضاري المنشود.

2. قيام البناء الإداري علي مفهوم الفاعلية والكفاءة والمبادرة والمواكبة بما يستشرف أهداف الشعب العليا **من خلال:**

– البناء التربوي – سلوكاً ومنهاجاً.
– التنظيم العلمي والتقانة المعاصرة
– الاهتمام بالعنصر البشري (القيادة والقاعدة)
– بيئة العمل (الطبيعية والمعنوية)
– تطور ومواكبة أطر التشريع الإداري

(ج) في ضوء هذا البرنامج – قام البرنامج القومي للإصلاح وتنوير الخدمة العامة بتـ يل الكثير من الرؤى العلميـة لأرض الواقـع ونحسب أنا خلقت أرضية متينة لكل ملامح التغير كما نحسب أن تلك الخطط لم تخل من هنأت وأخطاء تمثل رصـيداً طيبـاً لمبادرات التقويم.

ولعلنا نثبت فيما يلي منجزات البرنامج:

1. في المحور التشريعي:

يهدف التأطر القانوني لمسار الأجهزة وتحديد أهدافها واختصاصاها تمت مراجعة كل القوانين التي تحكم وتنظم الوظيفـة العامة وفي ذلك الاتجاه واستناداً إلي كل ذخيرة التجربة المحلية والإقليمية والعالمية أعيدت صياغة القوانين **التالية:**

- قانون الخدمة لعامة لسنة 1991 م (عدل ليكون قانون الخدمة العامة لسنة 1997 م).
- قانون المعاشات لسنة 1995 م.

- قانون محاسبة العاملين لسنة 1995 م.
- قانون التأمين الاجتماعي لسنة 1995 م (عدل ليكون قانون 1997).
- لائحة الخدمة العامة لسنة 1995 م.
- قانون جهاز الرقابة العامة والتقويم الإداري لسنة 1995 م.
- قانون ديوان مظالم العاملين لسنة 1995 م.

يلاحظ – كما سوف يجئ أن القانونيين الأخيرين – عبرا عن ضرورة فرضتها ظروف التطور الإداري والبناء الفعـال – كما لعلنا نثبت أن التشريع الأساسي للخدمة العامة قد أكد علي أحدث المضامين التشريعية التي أفتقدها القانون السابق **وذلـك كما يلي:**

- انسجام التشريع وفاعليته في تحقيق أهداف السياسة العامة.
- سهولة ودقة النصوص التشريعية بما يمنع التأويل والتفسير غير السليم.
- تكامل التشريعات مع بعضها دون تعارض أو تداخل أو تناقض.
- الاستناد إلي مبدأ سيادة حكم القانون في قرارات وتدابير وتصرفات الجهاز التنفيذي.
- المرونة التي تمكن الاستجابة للمتغيرات.
- تحديد العلاقة القانونية بين العمال والمديرين من حيث التكليف أو من حيث كفالة الحقوق والواجبات المتبادلة.
- منع التمايز بين الشرائح المهنية حتى يتحقق المساواة والعدل.
- التأكد علي مبدأ التفويض منعاً لتركيز السلطات.
- التأكيد علي معايير الانضباط الأخلاقي والمهني.(12)

2. المحور التنظيمي:

تأكيداً لقيمة العدل ونأياً بالوظيفة العامة عن مثالب الانطباع والتعسف والتأويل وارتكازاً إلي ضوابط الجودة المعنيـة وإلي المسار الأخلاقي كما تفرضه الأعراف والقوانين – فقد أنشئ جهازان لدعم الجهاز التنفيذي، أحدهما ديوان مظالم العاملين والآخر هو جهاز الرقابة العامة والتقويم الإداري.

ديوان المظالم العاملين (عدل بمقتضى الدستور ليكون ديوان العدالة الإدارية) وهو تطور مقبول للجنـة الخدمـة المدنيـة وللجنة استئناف العاملين – وهي فيما اتفق الفقهاء أثبتت الممارسة صيغة لمحكمة إدارية خاصة تعني بالنظر في نزاعات العـاملين في الدولة الناشئة من القوانين واللوائح و للديوان مستويين أحدهما اتحادي والآخر ولائي وقد فصل القانون اختصاصات وواجبـات كل منهما ولكن ما يلزم إثباته هنا هو مواكبة الصلاحيات والسلطات للتوجه الاتحادي ولعل من أهم خصائص هذه الصيغة هـو النص علي أحكام الديوان ووجوب تنفيذها.(13)

الهياكل التنظيمية واختصاصات أجهزة الدولة:

كما تقدم فإن أجهزة الدولة قد عانت من كثير من السلبيات وهذا ما أملي علي ثورة الأنقاذ الوطني أن تلتفت إلي إعـادة النظر في الهياكل التنظيمية لأجهزة الدولة واختصاصاتا وعلاقاتا. وتم ذلك بما يتمشي مع تطبيق الحكم الاتحادي وبـصورة تمكـن أجهزة الدولة من القيام بالأدوار المطلوبة وفي إطار مراجعة اختصاصات وهياكل الحكم السلطة التنفيذية تم **تحديد موجهات** شم**لت:**

- أن يراعي في مراجعة اختصاصات وهياكل السلطة التنفيذية تطبيق نظام الحكم الاتحادي.
- أن يتبع انتقال سلطة إنشاء وإدارة الخدمات من السلطة الاتحادية إلي سلطة الولايات انحسار في سلطة الحكومة الاتحادية ويضيق مداها بحيث يمكن حصرها في ستة مجالات رئيسية **هي:-**
  - السياسات والموجهات القومية.
  - الأمن والدفاع.
  - المعلومات والبحوث الإستراتيجية.
  - التخطيط القومي.
  - العلاقات الخارجية.
  - تدريب الكوادر القيادية.
- أن يكون الهيكل الجديد محدداً بحيث يشمل الأنشطة الأساسية بدون ترهل وان يكون مرناً بحيث يتيح الحركة للقيادات التنفيذية.

وانطلاقا من هذه الموجهات تم مراجعة اختصاصات وهياكل الجهاز التنفيذي وقد جاءت نتائج تلك المراجعة معالجة لكثير من السلبيات والمعوقات التي لازمت الهياكل التنظيمية واختصاصات الجهاز التنفيذي علي المستويين الاتحادي والولائي مع توضيح علاقة أجهزة السلطات التنفيذية والتشريعية والتشريعية القضائية والرقابية وغيرها.

وقد كان أبرز سمات هياكل واختصاصات السلطة التنفيذية مايلي:-

المسميات التنظيمية:

1. تم تحديد التقسيمات الإدارية لكل أجهزة السلطة التنفيذية علي المستويين الاتحادي والولائي **علي النحو التالي:-**
   - إدارة عامة
   - إدارة
   - قسم
   - وحدة

المسميات الوظيفية:

التمييز الدقيق بين المسميات القيادية بغرض أحكام تطبيق مقاييس العدالة بين شاغلي هذه الوظائف وحتى تكسب الوظيفة العامة هيبتا وقيمتها القيادية حيث اعتمدت **المسميات الوظيفية التالية:**

- **وكيل:** يطلق علي المسؤول القيادي الأول للوزارة الاتحادية التي تغلب الصيغة التنفيذية علي عملها.
- **أمين عام:** يطلق علي المسؤول الذي يعمل في تنسيق نشاط مجموع مؤسسات أو هيئات عامة أو أجهزة مركزية.
- **مدير عام:** يطلق علي كل من يشغل أعلي وظيفة قيادية في هيئة أو مؤسسة عامة، أو مجلس متخصص كما يطلق علي من يشغل وظيفة في الوزارات الولائية.

اختصاصات أجهزة السلطة التنفيذية:

من جانب آخر فقد تم تحديد اختصاصات الوزارات الاتحادية والولائية بصورة واضحة وقاطعة.

الهياكل التنظيمية للسلطة التنفيذية:

تم تحديد الهياكل التنظيمية لكافة الوزارات الاتحادية وأجهزة الولايات واتسمت الهياكل الجديدة بالاتساق والتماثل لكل الوزارات والأجهزة الاتحادية والولائية.

برامج إصلاح و تثوير الخدمة العامة:

إضافة للمعالجات القانونية والهيكلية الواردة أعلاه م وضع وتنفيذ عدد من البرامج التي اهتمت بكثير من أدواء ومشاكل الخدمة العامة، وأهم تلك البرامج **هي:-** (14)

1. برنامج حصر القوي العاملة والوصف الوظيفي

هدف هذا البرنامج هو معرفة عدد العاملين داخل وخارج الهيئة ومعرفة الوظائف الشاغرة والتكلفة الفعلية للمرتبات والفائض والعجز للقوي البشرية والهياكل التنظيمية والوظيفية لمختلف الوحدات، من خلال هذا البرنامج تم حصر كافة القيادات العليا علي المستويين الاتحادي والولائي. كما تم حصر كان القوي العاملة في **(283)** شريحة تمثل الوزارات الاتحادية والمؤسسات والشركات والهيئات العامة، تم الاستفادة من معلومات ذلك الحصر في بقية برامج الإصلاح الإداري.

2. برنامج الحصار الإداري:

تم وضع هذا البرنامج بغرض الإسهام في تأهيل الوحدات الحكومية ذات الصلة بالجمهور ودراسة المشاكل الإدارية التي تواجهها والعمل علي حلها عن طريق تحديث هياكلها الإدارية وتقويم أداء العاملين با وتغيير سلوكهم تجاه الوظيفة العامة وتحديث القوانين والتشريعات التي تحكم تلك الوحدات وتبسيط إجراءات العمل بما يوفر وقت المواطن.وقد عالج هذا البرنامج كثير من المشاكل التي تصاحب الإجراءات في عدد من الوحدات مثل وزارة المالية وصندوق المعاشات، ومطار الخرطوم، وجهاز السودانيين العاملين بالخارج، ومصلحة المخازن والمهمات وغيرها.

3. برامج متنوعة:

يعمد هذا البرنامج إلي محاصرة بعض الظواهر السلبية والعمل علي تلافي أوجه الخلل في الخدمة العامة وإخضاعها للدراسة والتحليل ومن ثم اتخذا التدابير المناسبة لمعالجتها، وفي هذا الإطار اتخذت عدد من الإجراءات لمعالجة تلك الظواهر **وشمل الجوانب التالية:**

1. إصدار التعميمات والتي عالجت ظاهرة سؤ استخدام الارانيك المرضية، إجراءات الإجازة بدون مرتب، تحسين بيئة العمل، إيقاف ساعة الإفطار بدواوين الدولة، ضبط صرف علاوة بدل ميل، سجل التمام اليومي....الخ.
2. إنشاء وحدات المتابعة الميدانية (السباعيات) للنهوض بالمسؤوليات المتعلقة بالرقابة العامة (نواة جهاز الرقابة العامة) تنظيم ومراجعة أعمال التخزين والشراء، تنظيم ومراجعة العمل الكتابي، تأمين المنشآت وسلامة الأفراد، ضبط مواعيد العمل (

مراجعة سجلات التمام اليومي) والترتيب للزيارات المفاجئة والمعلنة للوزير المعني بشؤون الخدمة العامة هذا وقد قامت الوحدات وفي إطار المهام المكلفة بالعديد من المعالجات التي انعكست بصورة واضحة في جميع الوحدات الحكومية.

3. ترشيد استخدام المال العام وقد بدأ العمل في هذا الجانب بعقد سمنار المال العام 11/سبتمبر1990 م والذي تبعته بعض الإجراءات التنفيذية التي تمثلت في التوعية بإدارة المال العام والرقابة عليه وذلك من خلال البرامج التدريبية والتعليمية والإعلامية كما تمت بعض النواحي الإدارية والتي تمثلت في ملء ارانيك إبراء الذمة للقيادات العليا بالخدمة العامة.

4. **برنامج نفير الخدمة العامة:** اهتم البرنامج بوضع الوحدات الحكومية المختلفة لتتولي مهمة إصلاح الخدمة العامة بتلك الوحدات بحيث يشمل ذلك إعادة تنظيم الوحدة، تعديل القوانين والتشريعات التي تخص الوحدة، تبسيط الإجراءات، تحديث بيئة العمل وتطبيق الانضباط السلوكي وقد تم تعميم هذا البرنا مج لكل القيادات وتجاوبت العديد من الوحدات والتزمت بتنفيذه مما انعكس بصورة جيدة في أدائها ومظهرها العام مثل وزارة الخارجية والأمانة العامة لمجلس الوزراء ووزارة الداخلية وغيرها.

5. **برنامج يوم الخدمة العامة:** قصد من هذا البرنامج أن يكون هناك يوماً مفتوحاً تلتقي فيه قيادات الوحدات مع بقية العاملين كأسرة واحدة يستمع فيه القائد لهموم ومشاكل العاملين والرد علي استفساراتهم والاستماع لمقترحاتهم ويتفهم العاملون البرامج والخطط والسياسات ويتبادلون الآراء حول مشاكل العمل وقد حقق هذا البرنامج كثير من النجاحات والأهداف المرجوة.

6. برنامج الإنقاذ الإداري للمرافق الصحية والوقوف علي المشاكل والعقبات التي تحول دون قيامها بدورها المنوط بها والعمل علي تذليل ذلك. وتم من خلال هذا البرنامج تحديد احتياجات المرافق الصحية وتم العمل علي توفير تلك الاحتياجات أعيد تأهيل إعداد كبيرة من المستشفيات والمراكز بولاية الخرطوم ووضعت برامج جيدة لمعالجة مشاكل الدواء وحفز الأطباء والعاملين في القطاع الصحي لزيادة عطائهم وذلك من خلال برامج الدواء الدائري والعلاج الاقتصادي وغيرها من برامج الإنقاذ الصحي من جانب آخر فقد تم تأهيل المستشفيات والمراكز الصحية وأدخل نظام العمل بنظام الورديات بالمستشفيات الصغرى والمراكز الصحية وتم إنشاء وحدات أمن المنشآت وانعكس كل ذلك علي تحسين ملحوظ وخدمات أفضل في المرافق الصحية.

7. **برنامج تبسيط الإجراءات:** هدف هذا البرنامج إلي تحسين إجراءات وأساليب العمل في الوحدات الحكومية التي تتعامل مع الجمهور وال تقديم خدمات سهلة وسريعة للمواطنين مع معالجة أي قصور أو معوقات قد تظهر أثناء تقديم الخدمات، كما رمي البرنامج إلي خلق علاقة طيبة بين المواطنين وأجهزة الدولة. وفي إطار هذا البرنامج تم تبسيط الإجراءات في عدد كبير من الوحدات الخدمية شملت الإحصاء (شهادات المواليد)، مطار الخرطوم، التوثيق بوزارة الخارجية، استخرج الشهادة المدرسية بوزارة التربية والتعليم، إجراءات مكتب القبول للجامعات والمعاهد العليا، إجراءات المعاشات، البطاقة الشخصية، الجوازات والجنسية، ترخيص العربات وكروت البـ ين، إجراءات الحجز بالخطوط الجوية السودانية...... ألخ.

8. **التأهيل والتدريب:** كان الهدف العام من هذا البرنامج أحداث تغييراً إيجابي في سلوك ومهارات ومعارف المتدربين بما يساعدهم في تأدية واجباتهم ومسؤولياتهم الوظيفية. وقد ركز البرنامج علي التدريب الداخلي للعاملين وتنظيمهم للانخراط في الدورات الحتمية للخدمة العامة. وتم تنظيم ثمان دورات للقيادات العليا من العاملين و بالخدمة العامة (دورات

الفاروق) وأخري للقائدات الإداريات (دورات نسيبة). كما تم تنظيم الدورات التدريبية للكـوادر الوسـيطة ودورات الخريجين المستوعبين بالخدمة العامة ودورات المعلمين (مصعب بن عمير) ودورات العاملين في المهن القانونيـة ودورات محافظي المحافظات وكثير من الدورات الخاصة. وتم تنفيذ هذه الدورات بالتنسيق مع إدارة قوات الدفاع الشعبي ومراكـز التنمية الإدارية والجامعات.

9. نقل تجربة الإصلاح الإداري للولايات.
10. إنشاء مركز فائض العمالة والذي عدل ليكون مركز التنسيق الوظيفي.
11. تفعيل دور وحدات العلاقات العامة.
12. إنشاء المجلس الأعلى للإصلاح الإداري.
13. إعادة توزيع القوي العاملة علي الولايات.
14. برنامج ترسيخ القدوة الحسنة.
15. **إصلاح وتثوير الهيئات والمؤسسات والشركات العامة:**استهدف البرنامج بصورة أساسية إحداث انقلاب عقلي في نمط التفكير الإداري بتداعياته المختلفة واستلابه الغربي انحيازاً إلي أصول وجذور المجتمع بتراثه العريق في مجال الحكـم والإدارة ولعلنا نثبت كما سبق القول أن التجربة علي الرغم من القول بنجاحها إلا أنا واجهت الكثير من المقاومة وهـذا أمـر مقبول ولعلنا نثبت أيضاً ضرورة التصدي التفصيلي لتقويم التجربة ولعلنا نثبت أن البرنامج قد استمر بالفعل طيلة الفتـرة يناير 1995 – إلي أغسطس 1995م.(15)

الوضع الحالي للخدمة المدنية في السودان بعد الأداء المتميز.

ماذا بعد الأداء المتميز في قطاع الإصلاح الإداري. هل كان الأداء متميزاً ؟ هل انعكس هذا الأداء المتميز علي الخدمة المدنية في السودان الآن ؟ ما يقال عن الأداء المتميز للحكومة في مجال الإصلاح الإداري يمكن أن يحدد في وفق التدهور فقط ولكـن الأداء المتميز الذي يرضي طموحات أفراد الشعب في النهوض بالخدمة المدنية لم يتحقق بعد، خاصة في المستوي الولائي، ويمكن القول بـأن أجهزة الحكومة المركزية استفادت إلي حد ما من الأداء المتميز في مجال الإصلاح الإداري بينما تعاني معظم ولايات البلاد (المـستوى اللامركزي) من التدريب الواضح في مجال الخدمة المدنية الذي ينعكس بصورة واضحة علي الخدمات التي يمكن أن يتلقاها المواطن من أجهزة الحكومة المختلفة.

الخاتمة :

أولاً النتائج :

1. الأداء المتميز يلعب دوراً هاماً في تحقيق أهداف الحكومات.
2. حققت حكومات الإنقاذ في السودان الكثير من المكاسب عبر طريق استخدام مسار الأداء المتميز.
3. استفادت حكومة الإنقاذ من طريقة الأداء الجيد في إنقاذ كثير من برامج الإصلاح الإداري مما اسهم بـصورة مباشـرة في إيقاف التردي الذي أصاب الخدمة المدنية قبل ثورة الإنقاذ.
4. لم ينجح الأداء المتميز لتطبيق برامج الإصلاح في النهوض بالخدمة المدنية ومواكبتها للإصلاحات الاقتصادية والاستفادة منها في تقدم البلاد.
5. لم ينجح الأداء المتميز في مجال الإصلاح الإداري في الاستفادة من ثورة المعلومات الحادثة الآن والخروج بالحكومة إلي فكرة الحكومة الإلكترونية حتى الآن.

ثانياً التوصيات :

1. يجب التأمين علي الاهتمام في الجودة الشاملة في جميع المجالات خاصة مجالات تقديم الخدمات وأن لا ينحصر تطبيق الجـودة الشاملة علي الإنتاج في المصانع كما هو سائد كفكرة.
2. يجب تطوير فكرة الجودة الشاملة والوصول بها إلي مرحلة الأداء المتميز حتى تحقق الحكومات الأهداف المنشودة.

المراجـــــــــــع:

1. فتحي رضوان نظرات في الإصلاح الإدارة الحكومية (القاهرة: دار الكتاب العربي 1967- ص (6).
2. صالح بن سليمان الرشيد، ماهية التميز في الأداء وكيفية تحقيقه في منظمات الأعمال (الدمام: جامعة الملك فيـصل 2004) ص 10.
3. المرجع السابق ص – 8.
4. المرجع السابق – ص 11.
5. المرجع السابق – ص 15.
6. المرجع السابق – ص 15.
7. 7.عبد الرحمن توفيق وآخرون، إدارة الجودة الشاملة (القاهرة: مركز الخبرات المهنية للإدارة، 2002، ص (3).
8. 8. المرجع السابق – ص 5.
9. خريطة السودان.Sudan Survey Department Khartoum
10. الأمانة العامة لمجلس الوزراء – تقويم أداء وكسب ثورة الإنقاذ الوطني خلال عشرة أعوام 1989م – 2000.
11. المصدر السابق – ص 193.
12. رئاسة مجلس الوزراء، البرنامج القدمي لإصلاح وتثوير الخدمة العامة (الخرطوم: الأمانة العامـة لمجلـس الـوزراء، 1990) ص17.
13. المصدر السابق ص – 20.
14. المصدر السابق ص- 23.
15. برنامج الحصار الإداري هو برنامج تم وضع خططه خلال الفترة من 5-8 أكتوبر 1988 م. وأصبحت تلك البـرامج هـي النواة الحقيقية للإصلاح الإداري في ظل حكومة

دور الحكومات في تدعيم التنافسية(حالة الجزائر).

من إعداد: **أ. زيدان محمد**
أ. بريش عبد القادر
جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف - الجزائر

تمهيــد: تولي الحكومات أهمية كبيرة في تدعيم التنافسية سواء على المستوى الكلي أو على المستوى الجزئي، إلا أنه في ظــل المنــاخ الاقتصادي الجديد أخذ دور الحكومات في تدعيم التنافسية أشكالا غير تقليدية، فبدلا من التدخل المباشر المتمثل في الإجراءات الحمائية ودعم الأنشطة الإنتاجية، تحول هذا الدور إلى مساندة غير مباشرة متمثلة في تيئة مناخ الأعمال التي تحفز إقامة الأعمال في الأســواق المحلية والعالمية وتبني الدولة لأفضل الممارسات في مجال السياسات الاقتصادية المختلفة.

وتدف هذه الورقة إلى تحليل دور الحكومة الداعم لتنافسية الاقتصاد الجزائري، وقد خلصنا من خلال محــاور هــذه الورقــة إلى أن الاقتصاد الجزائري لا يزال بحاجة كبيرة إلى إصلاح السياسات النقدية والمالية والجبائية وسياسات ترقية الاستثمار وتنمية الموارد البشرية وغيرها.

ونسعى من خلال هذه الورقة إلى الإجابة على السؤال التالي: **هل نجحت الحكومات** في **البلدان التي تمر بمرحلة انتقاليــة ومنــها - الحكومة الجزائرية-** في **توفير بيئة أعمال مواتية مقارنة بالمنافسين العالميين تنعكس على تعزيز القدرات التنافسية لاقتصاديات هذه البلدان وتسهل عملية اندماجها** في **الاقتصاد العالمي؟.**

وفي سبيل الإجابة على إشكالية هذه المداخلة سوف نقسم الدراسة إلى المحاور التالية:

أولا- الإطار المفاهيمي للتنافسية والدور الحكومي الداعم لها.

ثانيا- تحليل بيئة الأعمال وتنافسية الاقتصاد الجزائري.

ثالثا- السياسات المطلوب تبنيها لتحسين بيئة الأعمال في الجزائر(متطلبات التنافسية).

رابعا- عرض بعض التجارب الدولية الناجحة في التنافسية.

أولا- الإطار المفاهيمي للتنافسية والدور الحكومي الداعم لها :

شهدت البيئة العالمية في العقد الأخير من القرن الماضي وبداية هذا القرن العديد من التغيرات والتطورات كان مــن أهمهــا التوجه السريع نحو تحرير التجارة الدولية وإزالة القيود والمعوقات التي تعيق تدفق رؤوس الأموال إلى جانب ثورة المعلومات والاتصالات وارتفاع حدة المنافسة، حيث فرضت هذه التغيرات تحديات كبيرة للدول النامية سواء على المستوى الكلي أو على المستوى الجزئــي(المؤسسات) وأصبح التحدي الرئيسي الذي يواجه هذه المؤسسات ومن ثم هذه الدول في ظل عولمة النشاط الاقتصادي هو كيفية زيادة قدرتا التنافسية.

وقد أثار موضوع التنافسية أهمية كبيرة على مستوى العديد من الحكومات التي سعت عن طريق الإصلاحات التي تبنتها إلى وضع إطار يساعد المؤسسات وخاصة العمومية منها في اكتساب قدرات تنافسية تؤهلها لمنافسة المؤسسات الأجنبية.

1- الإطار المفاهيمي للتنافسية:

بالرجوع إلى الكتابات المتعلقة بتعريف التنافسية يمكن ملاحظة عدة حقائق وهي(1):

- اختلاف مفهوم التنافسية وفقا لمستوى التحليل و هو إما مستوى المؤسسة أو الصناعة أو الدولة.

- قد يكون هناك اختلاف طفيف حول تحديد مفهوم القدرة التنافسية على مستوى المؤسسة أو الصناعة، إلا أن هذا الخلاف يظـل أكثر وضوحا عند مناقشة التنافسية على مستوى الدولة.

و من خلال القراءة المتأنية للأدبيات الاقتصادية التي تناولت موضوع التنافسية على مستوى الدول يتـبين أن هـذا المفهـوم أرتـبط بأمرين(2):

الأمر الأول: أن ظهور المنافسة الدولية والاهتمام بها على المستوى الوطني تصاحب مع مشكلة العجز الكـبير في الميـزان التجـاري للولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة الثمانينات من القرن الماضي خاصة مع اليابان وزيادة حجم المديونية الخارجية لها.

الأمر الثاني: ظهر الاهتمام مجددا بهذا المفهوم وبدرجة كبيرة في بداية التسعينات من القرن العشرين كنتاج طبيعي لما أطلق عليه بالنظام الاقتصادي العالمي الجديد، وخاصة بعد انهيار المعسكر الاشتراكي وظهور سمات وتداعيات عديدة له، والتي كان أبرزها ظهـور مـا يسمى بظاهرة العولمة والتي تعني الاعتماد على اقتصاديات وقوى السوق.

إن الوصول إلى تحديد مفهوم دقيق للتنافسية الدولية قد واجه ومازال يواجه العديد من الصعوبات، فالمفهوم حديث يتداخل ويتشابك مع مفاهيم أخرى مثل النمو والتنمية الاقتصادية وازدهار الدول، لإلى جانب اتصاف هذا المفهوم بالديناميكية فهـو خاضـع للـتغير والتطور باستمرار.

ففي السبعينات من القرن الماضي أرتبط هذا المفهوم بجوانب التجارة الخارجية، وخلال الثمانينات أرتبط بالـسياسة الـصناعية، وفي التسعينات أرتبط بالسياسة التكنولوجية، أما في بداية القرن الواحد والعشرين فقد أصبح يشير هذا المفهوم إلى قدرة الدول على رفـع مستويات معيشة أفرادها، وهذا ما حدا بمنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي(OCDE) إلى الإشارة بأن هناك حاجة ماسة على وضع تعريف مفهوم دقيق وواضح للتنافسية.

وإزاء هذه الصعوبات في تحديد مفهوم دقيق للتنافسية تم مفاهيم التنافسية الشائعة إلى ثلاث مجموعات(3):

المجموعة الأولى- وتشمل التعاريف التي تأخذ في الاعتبار أوضاع التجارة الخارجية للدول فقط:

وفقا لهذه المجموعة من التعاريف يتم ربط مفهوم التنافسية بأوضاع الميزان التجاري للدولة، حيث يدل الفائض فيه على قوة تنافـسية للدولة، ووجود العجز يعني انخفاض وتدهور في تنافسية الدولة، وقد أستخدم هذا التعريف لتدهور تنافسية الولايات المتحدة الأمريكية مقارنة مع اليابان في الثمانينات من القرن الماضي.

ولكن يرى البعض أنه لا يمكن تعميم تعريف التنافسية استنادا إلى وضع الميزان التجاري في جميع الحالات، فقد يشير الفائض في الميزان التجاري في بعض الأحيان إلى تدهور تنافسية الدولة كما هو الحال في العديد من البلدان النامية، وعلى العكس فإن وجود عجـز في الميزان التجاري يعني علامة قوة للاقتصاد، فمن الممكن بلوغ مستويات مرتفعة من خلال وجود عجز تجاري متنامي (حالة أمريكا في الثمانينات)، والعكس أيضا قد يحدث، فالميزان التجاري قد يتوازن في نفس الوقت الذي تنخفض فيه مستويات المعيشة للدولة (حالة المملكة المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية، وأمريكا في التسعينات).

المجموعة الثانية- وتشمل التعاريف التي تأخذ في الاعتبار أوضاع التجارة الخارجية للدول ومستويات المعيشة معا: يشير مفهـوم التنافسية وفقا لهذه المجموعة من التعاريف إلى تحقيق الدولة للتوازن في ميزانها التجاري بالإضافة إلى قدرتها علـى تحـسين مـستويات المعيشة لأفرادها ومن أهم التعاريف التي تدخل ضمن هذه المجموعة ما يلي(4):

- **تعريف التنافسية من قبل المجلس الأمريكي للسياسة التنافسية:** تعني التنافسية حسب المجلس قدرة الدولة على إنتاج سلع وخدمات تنافس في الأسواق العالمية وفي نفس الوقت تحقق مطردة في الأجل الطويل.

- **تعريف التنافسية طبقا لمنظمة التنمية والتعاون الاقتصاديOCDE**: المدى الذي من خلاله تنتج الدولـة وفي آليـات الـسوق منتجات وخدمات تنافس في الأسواق العالمية، وفي نفس الوقت يتم تحقيق زيادة في الدخل الحقيقي لأفرادها في الأجل الطويل، ولكن

بعض الاقتصاديين انتقدوا مفهوم التنافسية المستنفد إلى شرط النجاح في الأسواق العالمية ومنه الاقتصادي الأمريكي P.Krugman في مقالته الشهيرة " التنافسية : الفكرة الخطيرة " حيث هاجم هذا المفهوم وقد أعتبر أن مفهوم التنافسية ظهر لتغطية صعوبات اقتصادية ، فالعنصر المهم والحاكم لحل المشكلة الاقتصادية يكمن في تنشيط العوامل الداخلية المحلية للدولة وخاصة فيما يتعلق برفـع معـدلات الإنتاجية.

- **المجموعة الثالثة- وتشمل التعاريف التي تأخذ في الاعتبار مستويات المعيشة فقط:** إن التعاريف الحديثة التي ظهـرت في أواخـر التسعينات وبداية الألفية الثالثة ركزت على أن التنافسية تعكس تحقيق الدولة لمستويات مرتفعة للأفراد والمجتمع ونذكر من أهم هـذه التعاريف:

قدرة الدولة على تحقيق مستويات معينة متزايدة ومطردة، ومن خلال معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي مقاسا بمعدل نمو نـصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. بناءا على مختلف التعاريف التي تندرج في إطار هذه المجموعة، نرى أن التنافسية مفهوم معقد ومتعـدد الجوانب وذلك لتعدد أوجه هذا المفهوم، لذا فإنه من الضروري وضع تعريف دقيق للتنافسية لأنه مع كل تعريف هناك سياسات محددة تدعمه وتسانده.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو أي من المجموعات السابقة للتنافسية تتلاءم وتتوافق مع ظروف الاقتصادي الجزائري وحالة المؤسسات الاقتصادية المكونة له وخاصة العمومية منها ؟.

وعلى الرغم من الفائض في الميزان التجاري الجزائري في مرحلة الأزمة، إلا أن الاقتصاد الوطني يعاني من مشكلة بطالـة مستعـصية، مستوى معيشي متدني، إلى جانب ضعف إنتاجية عناصر الإنتاج و انخفاض معدلات المردودية، لذا فإن تعريف التنافسية الذي يتوافـق مع ظروف الاقتصاد الجزائري يجب أن يستوفي الظواهر السابقة الذكر وهو أن التنافسية تعني " قدرة الاقتصاد الوطني على المنافسة في الأسواق المحلية والعالمية، استنادا إلى معدلات مرتفعة من الإنتاجية والتشغيل، بما يؤدي إلى زيادة متوسط الدخل الفـردي، وتحـسين ظروف المعيشة ". هذا التعريف يتطلب زيادة وتنويع الصادرات، بحيث تكون نابعة من معدلات مرتفعة من الإنتاجيـة، إلى جانـب توزيع عائدات الصادرات على عناصر الإنتاج وخصوصا عنصر العمل، وذلك بهدف رفع معدل معيشة المواطنين.

إن تحقيق عناصر التنافسية لدى الاقتصاد الجزائري يتطلب وضع خطة متكاملة تضمم خطط الاستثمار والتشغيل والبينية التحتية وتنمية المهارات البشرية.

وفي هذا الصدد تلعب السياسات الاقتصادية للدولة دورا كبيرا في دعم تنافسية الاقتصاد الجزائري، والتي تشتمل علـى الـسياسات النقدية والمالية والتجارية بالإضافة إلى مسايرة القوانين والتشريعات للتطورات العالمية.

2- مؤشرات قياس التنافسية:

هناك العديد من الهيئات التي وضع مقياس للتنافسية بالاعتماد على العديد من المؤشرات نذكر أهمها فيما يلي(4):

2-1 مقياس المعهد الدولي لتنمية الإدارة (IMD) في سويسرا: والذي يصدر تقرير سنوي يتضمن ترتيب دول العالم وفقا لعـدد من المؤشرات تندرج تحت ثمانية عوامل للتنافسية هي: الاقتصاد المحلي(30 مؤشر)، العولمة (45 مؤشر)، الحكومة (48 مؤشـر)، المالية (27 مؤشر)، البنية التحتية (32 مؤشر)، الإدارة (36 مؤشر)، العلوم والثقافة ومستوى التكنولوجيا (26 مؤشر)، العنـصر البشري (44 مؤشر).

وقد بلغ عدد الدول التي شملها التقرير في عام 2001 49 دولة والذي لم يمس أي دولة عربية.

2-2 تقرير المنتدى الاقتصادي العالمي (WEF): الذي يقوم بإصدار تقرير التنافسية العالمية، ويستند على عدد كبير من المؤشرات موزعة على 08 عوامل وهي: الانفتاح، الحكومة، المالية، البنية التحتية، التكنولوجيا، الإدارة، العمالة، المؤسسات، وقد شمل التقريـر 59 منها دولتين عربيتين هما الأردن ومصر.

2-3 مؤشرات البنك الدولي (WB): يعد مؤشرات عن التنافسية تتضمن 64 مؤشرا، تغطي 100 دولة منها 11 دولة عربية من ضمنها الجزائر.

2-4 مؤشرات صندوق النقد الدولي (IMF): ينشر عدد محدود من المؤشرات حول تنافسية الدول تعتمد أسعار الصرف الحقيقية المستندة إلى مؤشرات أسعار الاستهلاك، وتكلفة العمالة، حيث تركز معظمها على الجوانب النقدية والمالية للدول.

وعلى الرغم من كثرة التقارير العالمية والتي تتضمن مؤشرات قياس التنافسية، إلا أنه يعاب عليها كونا مؤشرات يشوبا التحيز في كثير من الأحيان، أو أنا مستقاة من أراء المديريين التنفيذيين عن أداء الاقتصاد.

3- الإطار النظري لدور الحكومات في دعم التنافسية:

يمكن تبيان دور الحكومات الداعم للتنافسية في سياق الهيكل الحديث لنظريات التجارة الخارجية، وخاصة فيما عرف باسم نظرية التجارة الاستراتيجية، والتي في إطارها تتدخل الحكومة لتشجيع مختلف الأنشطة على خلق وفورات خارجية إيجابية، وكذلك جـذب الأرباح من الاقتصادات الأجنبية إلى الاقتصاد الوطني، وذلك من خلال تقديم إعانات تنافسية لدعم البحث والتطـوير في الـصناعة، والحد من دخول الشركات الأجنبية إلى الأسواق المحلية عن طريق تنمية وتطوير القدرات التنافسية للشركات المحلية العمومية والخاصة لعدم تمكين الشركات الأجنبية من الاستحواذ على الأسواق المحلية.

ويمكن لمس الدور الحكومي الداعم للتنافسية من خلال ما تطرق إليه M.Porter عن المزايا التنافسية للأمم ، والذي أستحدث منهج متكامل تضمن العديد من المحددات التي تفسر الميزة التنافسية للصناعة وغيرها من الأنشطة، هذه المحددات تكون إما معوقة أو محفـزة للنجاح في المنافسة العالمية ، فجزء من هذه العوامل يمكن التحكم فيه ، والجزء الأخر يقع خارج بيئة الدولة و يصعب التحكم فيه.

وقد استعرض M.Porter ست محددات تفسر عملية تحقيق وتعزيز الميزة التنافسية وضعها في مجموعتين(5) :

الموعة الأولى وتضم المحددات الرئيسية وتتمثل في عوامل الإنتاج وخصائصها، أوضاع الطلب المحلي وخصائصه، دور الصناعة المغذية والمكملة، استراتيجية المؤسسات وأهدافها وسيادة المنافسة المحلية.

الموعة الثانية وتضم المحددات المساعدة وهي دور الصدفة ودور الحكومة وسياستها المختلفة.

ويؤكد M.Porter في كتاباته الأخيرة 2002 أن تحليل القدرة التنافسية يجب أن يبدأ على المستوى الجزئي ، فالمؤسسة حسب رأيه هي وحدة التحليل الأساسية ، والمؤسسات وليست الدول هي التي تتنافس في صناعة ما أو في إحدى شرائح الصناعة ، وتستمد الدولة تنافسيتها من الشركات والصناعات العاملة با(6).

وجدير بالذكر أن دور الحكومة وسياستها يمثل عاملا مساعدا في التأثير على محددات الميزة التنافسية، ولكن هذا الدور قد يخلق آثـار إيجابية أو سلبية، وقد وضع M.Porter أربع مراحل للتطور التنافسي على المستوى الوطني وهي مرحلة سيطرة عوامل الإنتاج ، ثم مرحلة سيطرة الاستثمار، فمرحلة سيطرة الابتكار وأخيرا مرحلة الثروة ، حيث تتحقق الميزة التنافسية للـصناعات خـلال المراحـل الثلاث الأولى وترتبط هذه المراحل بالازدهار الاقتصادي ، أما المرحلة الأخيرة فتتدهور فيها الميزة التنافسية للصناعات المختلفة ، وعلى هذا الأساس تلعب الحكومة دورا فاعلا في تيئة مناخ التنافسية ، حيث تسعى المؤسسات على اختلاف أنواعها وأشكالها علـى تـبني الأداء المتميز لتتمكن من التفاعل والتأقلم مع المحيط التنافسي السائد.

ثانيا- تحليل بيئة الأعمال وتنافسية الاقتصاد الجزائري:

إن السؤال الذي يطرح نفسه بإلحاح هو هل نجحت الحكومة الجزائرية في توفير بيئة أعمال مواتية وتنافسية مقارنة بالمنافسين العـالميين بحيث تنكس في تعزيز قدراتنا التنافسية ؟.

ومن أجل الوصول إلى الإجابة على ذلك التساؤل سوف يتم التطرق من خلال هذه النقطة بالدراسة والتحليل إلى عـدد مـن المؤشرات البسيطة والمركبة التي تعبر عن بيئة الأعمال، ومقارنة وضع الجزائر بمجموعة من بلدان العالم وخاصة التي تماثلها في مختلف الجوانب الاقتصادية.

1- المؤشرات المركبة لبيئة الأعمال في الجزائر: ظهرت العديد من المؤشرات التي تنشرها المؤسسات والمنظمات العالمية، والتي تهدف إلى تقييم بيئة الأعمال ومناخ الاستثمار وتنافسية الدول، وعلى الرغم من أن هذه المؤشرات يشوبها الكثير من أوجه القصور فيما يتعلق بالفروض التي تستند إليها، إلا أنها تقدم منافع كبيرة لمتخذي القرار على مستوى الدولة نفسها ورجال الأعمال والمستثمرين.

و بناء على ذلك سنحاول التطرق إلى أوضاع الجزائر المقارنة فيما يتعلق ببيئة الأعمال التنافسية، استنادا إلى مجموعة من المؤشرات التي تنشرها بعض الهيئات الدولية وهي مؤشر بيئة الأعمال ومؤشر الحرية الاقتصادية، ومؤشر الشفافية، ومؤشر الثروة.

1-1 مؤشر الأعمال: إن الهدف من بيئة أداء الأعمال هو رصد نوعية ومدى جاذبية بيئة الأعمال وقدرتها على جذب الاستثمارات الأجنبية و طبيعة المعوقات التي تعترضها داخل البلد المضيف، ويستند هذا المؤشر إلى مؤشر جاري يعكس متوسط الأداء خلال السنوات الخمس الماضية، ومؤشر مستقبلي يستند على الاستشراف خلال الخمس سنوات القادمة.

ويعتمد هذا المؤشر على خمسة مستويات تعكس درجة جاذبية البلد لتهيئة ظروف أداء الأعمال وهي:

(أكبر من8 جيد جدا)، (6.5- 8 جيد)، (5.5 -6.4 متوسط)، (5-5.4 ضعيف)،(أقل من5 ضعيف جدا).

والملاحظ أنه حسب المؤسسة العربية لضمان الاستثمار في تقريرها الصادر في 2002 أن الجزائر تحتل مرتبة متواضعة من بين الـدول العربية في مجال تهيئة مناخ الأعمال بينما حسب أحد التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية – ومنها منتدى دافوس- فـإن الجزائـر صنفت في مستوى ضعيف لتعكس هذه الوضعية الجاذبية الضعيفة للاقتصاد الجزائري على أداء الأعمال.

1-2 مؤشر ثروة الأمم للاقتصاديات الناشئة: يستخدم المؤشر الثلاثي المركب لثروة الأمم للاقتصادات الناشئة، في قياس مدى قدرة الدول الناشئة على تحقيق النمو الاقتصادي وتحسين الأوضاع الاجتماعية، وكذلك مدى قدرتها على توفير بيئة اسـتثمارية مـستقرة وجاذبة.

ويدل ارتفاع قيمة المؤشر على وضع جيد من حيث مكونات الثروة، ومن خلال النظر إلى وضع الجزائر يلاحظ أن الجزائر تحتل مرتبة متأخرة مقارنة حتى بالدول السائرة في طريق النمو.

2- المؤشرات البسيطة لبيئة الأعمال الجزائرية: تتمثل هذه المؤشرات في:

- نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر إلى كل من الناتج المحلي الإجمالي وإجمالي التكوين الرأسمالي.
- سعر الفائدة على القروض.
- معدل الضريبة على أرباح الشركات.
- نسبة الطرق المرصوفة.
- نسبة الإنفاق على تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات إلى الناتج المحلي الإجمالي.
- عدد العلماء والمهندسون العاملين في نشاط البحث والتطوير.

إن الجزائر تحقق مرتبة جد متواضعة بالنسبة لهذه المؤشرات مقارنة بباقي الدول وحتى ببعض الدول السائرة في طريق النمو، الأمر الذي يؤكد مرة أخرى على ضرورة توجيه عناية كبيرة لمكونات بيئة الأعمال الجزائرية للتأقلم مع التغيرات العالمية، في الوقت الذي تـسعى فيه دول نمور آسيا ودول أوروبا الشرقية في تهيئة المناخ الملائم لاستقطاب أكبر حجم من الاستثمارات الأجنبية بشكل مباشر أو في إطار الشراكة مع الشركات العالمية، بعد تبنت إصلاحات واسعة مست على الخصوص المنظومة الإنتاجية والمـصرفية، حيـث اكتـسبت المؤسسات الاقتصادية في هذه البلدان قدرات تنافسية مكنتها من المحافظة على حصتها السوقية، ومواجهة الشركات الأجنبية العملاقة.

بناءا على المؤشرات السالفة الذكر فقدر تراوحت قيمة مؤشر الحرية الاقتصادية في الجزائر خلال الفترة 1995-2002 بـين 3.10 و3.50 ، مما يعني أن الجزائر تتميز بدرجة حرية اقتصادية ضعيفة ، حيث احتلت المرتبة 94 على خلاف كل من تونس والمغرب ذات الحرية الاقتصادية شبه الكاملة بمؤشر متوسط يعادل 2.95 وتحتلان مرتبة متقدمة في سلم الترتيب(7).

أما فيما يخص مؤشر الاستدامة البيئية الذي يصدر عن المنتدى الاقتصادي العالمي ومركز علوم الأرض لجامعة كولومبيا الذي يتكـون من 20 متغير أساسيا يتضمن قوانين و أنظمة المحافظة على البيئة، فقد احتلت الجزائر المرتبة 70 من بين 150 دولة وهي بـذلك في موقع متوسط، إذ أن قيمة المؤشر تراوحت بين 73.9 بالنسبة لفلندا التي احتلت المرتبة الأولى.

أما فيما يخص مؤشر التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و الذي يستند على ثلاث متغيرات وهي طـول العمـر والذي يتراوح بين 25 – 85 سنة، المعرفة(درجة محو الأمية)، مستوى المعيشة الذي يتراوح بـين 100 دولار و40000 دولار. وحسب هذا المؤشر فقد احتلت الجزائر المرتبة 106 من بين 173 دولة(8).

3- الوضع الحالي لبيئة الأعمال الجزائرية:

تشير مختلف التقارير الصادرة من جهات رسمية " تقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي" أو من جهات غير رسمية " منتدى دافـوس" على سبيل المثال، إلى أن هناك العديد من المعوقات التي تواجه تنفيذ السياسة الإنمائية في الجزائر والتي تؤثر بالتالي على بيئة الأعمال في بلادنا.

لقد اعتبر التقرير الصادر بتاريخ 2003/10/31 عن منتدى الأعمال العالمي المعروف بمنتدى دافوس(9)، الذي يضم أهم المجموعات والشركات العالمية وأكبر المستثمرين ورجال الأعمال، أن مناخ الأعمال في الجزائر غير ملائم وغير مستقر، وتراوحت مرتبة الجزائر في التصنيف الذي وضعه الخبراء الاقتصاديون الذين يتخذون من دافوس السويسرية مقرا لهم ما بين 72 و96 من مجموع 102 دولة.

ومن أهم المآخذ المسجلة على بيئة الأعمال الجزائرية انتشار الرشوة وصعوبة الوصول إلى مصادر التمويل بسبب التعقيدات الـتي يتصف بها الجهاز المصرفي.

إن التقرير الدولي الصادر تحت عنوان" تقرير المنافسة الشاملة " والذي صاغه مجموعة معروفة من الخبراء، صنف الجزائر في المرتبـة74 عالميا حسب كافة المؤشرات من مجموع102 دولة، مما يوحي بأن المناخ الخاص باستقطاب الأعمال والاستثمارات غير متوفرة، وقد أدرجت الجزائر لأول مرة في الترتيب العالمي في عام 2003(10)، ويسجل التقرير نقطة إيجابية واحدة هـي المؤشـرات الخاصـة بالاقتصاد الكلي، حيث صنفت الجزائر في مراتب متقدمة(الرتبة 52 من 102 دولة)، وباستثناء هذه المرتبة الإيجابية فإن الجزائر غالبا ما صنفت في مراتب دنيا.

وتأتي أهمية هذا التقرير كونه صادر عن منظمة تجمع أكثر من 1000 من أكبر المجموعات والشركات الدولية في جميع التخصـصات الصناعية والتجارية والشركات المتعددة الجنسيات، إضافة إلى أهم وأكبر صانعي القرار السياسي والاقتـصادي وهـو مـا يـدعم مصداقيتها، وللمقارنة فقد صنفت تونس في الرتبة 38 عالميا و42 لجنوب أفريقيا و58 لمصر و61 للمغرب و69 لموريتانيا.

وحدد التقرير الدولي أهم العراقيل والعقبات التي تواجه تدفق رأس المال العالمي في شكل استثمار مباشر أو شراكة، فقد حدد رجـال الأعمال الوصول إلى التمويل ومشكلة البنوك على قائمة العراقيل بنسبة 23 %، ثم تـأتي الإدارة والبيروقراطيـة بنـسبة14 % ، واعتبر10 % من رجال الأعمال المستجوبين وأرباب العمل ومسئولي الشركات الوضع السياسي والتقلبات المصاحبة له تشكل عائقا أمام بروز الأعمال في الجزائر.

أما العراقيل الأخرى التي تم تحديدها من مجموع 14 عاملا، فنجد القوانين والتشريعات المقيدة للعمل بنسبة 8 % والبنيـة التحتيـة والسياسة الضريبية وتفشي الرشوة 7 %.

كما حصلت الجزائر على الرتبة 83 من حيث القدرة التنافسية في مجال الأعمال وفي الرتبة 81 في مجال نوعيـة ومـستوى محـيط الأعمال، وحدد التقرير العديد من النقائص التي يعاني منها الاقتصاد الجزائري، فقد صنفت الجزائر في الرتبة 74 فبي مجال الوصول إلى عملية التمويل البنكي، والرتبة 87 في مجال التهرب الجبائي و الضريبي أما فيما يتعلق باستقلالية القضاء فقد جاء ترتيـب الجزائـر في الرتبة 76 عالميا، مما يبين التأخر المسجل في مجال إصلاح المنظومة المصرفية والقضائية وعد مساير العديد من التـشريعات للتطـورات العالمية، وفي ذات السياق صنفت الجزائر في الرتبة 70 في مجال حق الملكية وخاصة العقار الذي يعتبر من أهم العقبات التي طالما يركز عليها المستثمر الأجنبي، أما فيما يتعلق بدرجة نجاح الحكومة في ترقية وتطوير التكنولوجيا، فإن ترتيب الجزائر جاء في الرتبـة 91 أي قبل 11 دولة فقط على المستوى العالمي.

إن الأرقام الوارد في التقرير والتصنيف العالمي يكشف مدى التأخر المسجل من قبل الجزائر في جميع قطاعاتـا باسـتثناء المحروقـات والمؤشرات الكلية والتي ذكرنا سابقا وأنا ليست معيارا للتنافسية، حيث ينتظرها الكثير من القليل من الإصلاحات التي تبنتها في الفترة السابقة، بل أن ما ينتظر الحكومة هو السعي المستمر نحو بناء كيان مؤسساتي يستطيع مواجهة المؤسسات التي دخلت والت سـوف تدخل للجزائر من أجل الاستثمار مع وضع آليات يتم بمقتضاها تيئة المناخ لمختلف الشركات المحلية والأجنبية العمومية والخاصة، حتى يتسنى لها الاندماج في الاقتصاد العالمي من خلال الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة أو من خلال اتفاقيات الـشراكة مـع الاتحـاد الأوروبي من أجل التمكن من تعظيم المكاسب والتقليل من الآثار السلبية التي أفرزتا ظاهرة العولمة.

ثالثا- السياسات المطلوب تبنيها لتحسين بيئة الأعمال في الجزائر(متطلبات التنافسية):

على الرغم من تبني الحكومات الجزائرية للعديد من الإصلاحات في مجال السياسة الاقتصادية وأدواتا المختلفة، إلا أنه هناك حاجـة ماسة لبذل المزيد من الجهود لتحسين بيئة الأعمال الجزائرية.

وعلى الرغم من المحاولات الجادة التي تقوم با الحكومة الجزائرية من أجل جذب المزيد من الاسـتثمارات الأجنبيـة، إلا أن منـاخ الاستثمار في بلادنا كما ذكرنا سابقا لا يزال يحتاج إلى الكثير من الـهودات تتضمن المؤشرات الواردة عن مختلف المنتديات والهيئـات الدولية من خلال تقديم حوافز حقيقية ترتبط بالأهداف المرسومة كتوفير فرص العمل وتنمية الصادرات وزيادة مستوى المعيشة للفـرد ويمكن ذكر هذه الحوافز فيما يلي(11):

1- الحوافز التمويلية: وهي تتضمن قيام الحكومة الجزائرية- من مختلف أجهزتا- بتزويد المستثمر الأجنبي بالأموال بشكل مباشـر، وقد يكون التمويل في شكل منح استثمار أو تسهيلات ائتمانية مدعمة، وفي هذا الـال تشير بعض تجارب الدول الناميـة في أمريكـا اللاتينية وشرق آسيا والشرق الأوسط إلى قيام حكومات تلك الدول بتقديم حوافز تتضمن مايلي:

- تقديم تسهيلات للحصول على القروض من البنوك الوطنية، وتخفيض معدلات الفائدة عليها.
- تقديم مساعدات مالية لإجراء البحوث والدراسات اللازمة لإقامة المشاريع والتوسعات في المـستقبل في مجـالات النـشاط المختلفة.

2- الحوافزالجبائية: يتم تقديم هذا النوع من الحوافز بدف تخفيض أعباء الضرائب بالنسبة للمستثمر الأجنبي، وهنـاك عـدة بنـود تنضوي تحت هذا النوع مثل الإعفاءات الضريبية والاستثناءات من رسوم الاستيراد على المواد الخام والمدخلات الوسـيطية والـسلع الرأسمالية، وإعفاء أو تخفيض معدلات الرسوم الجمركية على الصادرات، وكذا إعفاء صادرات المشروعات بالمناطق الحرة من الرسـوم الجمركية وضرائب التصدير لمدد قد تصل إلى 15 عاما ما بعد مرحلة تشغيل المشروع.

3- الحوافز غير المباشرة: على الحكومة الجزائرية القيام بمنح تسهيلات مختلفة للشركات الأجنبية المستثمرة كتزويدها بالأراضي والبنية الأساسية بأسعار أقل من أسعارها الجارية، وربما تقوم تلك الحكومات بمنح الشركة الأجنبية امتيازا ت أخـرى بـشرط أن لا تـضر بالمؤسسات الاقتصادية بل تعمل على تشجيعها لمنافسة الشركات الأجنبية.

كما ينبغي توفير دعم حكومي لتعميق القدرات التكنولوجية للأنشطة الإنتاجية، سواء من خلال توفير المعلومات التكنولوجية، ودعم أنشطة البحث والتطوير، وإدارة التكنولوجيا على مستوى مختلف المؤسسات والصناعات، ويجب اعتبـار تعزيـز وإدارة القـدرات التكنولوجية بمثابة جزءا أساسيا من استراتيجية تحديث الاقتصاد الوطني، كما يجب القيام بإجراءات عملية لتوفير بيئة تمكن المؤسسات العمومية والخاصة من الاستفادة من عملية التأهيل لتتمكن من مواجهة المنافسة التي تنتظرها السوق الوطنية.

رابعا- عرض بعض التجارب الدولية الناجحة في التنافسية:

نستعرض في هذا المحور بعض التجارب التي حققت قدرات تنافسية متميزة وهي تجربة سنغافورة التي تمكنت من الحصول على المرتبة في تقرير المنافسة العالمي ولعدة سنوات، كما استطاعت تونس من الارتقاء إلى مراتب جد متقدمة في سلم التنافسية، حيث تحصلت على المرتبة الثانية على المستوى الأفريقي بعد دولة جنوب أفريقيا حسب تقرير تنافسية دول أفريقيا.

1- تجربة سنغافورة في مجال التنافسية:

تتميز سنغافورة بصغر المساحة ويزيد عدد سكانا عن 4 ملايين نسمة وهي تنتمي إلى دول جنوب شرق آسيا، وقد واجهت في الحقبة الأخيرة العديد من التحديات، بعد حصولها على الاستقلال في منتصف الستينات من القرن الماضين حيث كانت آنذاك تعـاني من ندرة الموارد الطبيعية وارتفاع معدلات البطالة، ولكنها الآن تحتل مراتب جد متقدمة في مجال التنافسية على المستوى العالمية.

وفيما يلي بعض ملامح النجاح في مجال التنافسية العالمية لدولة سنغافورة(12):

- وجود رؤية قوية وفعالة وواقعية للقيادة تركز على النتائج وليس الشعارات.
- تبني سياسات اقتصادية مفتوحة تشجع على الاستثمار وتنمية التجارة وتنشيط تدفق رؤوس الأموال حيث أرتفع معدل الـصادرات بمعدل 500% بين فترة الثمانينات ونـاية التسعينات من القرن الماضي.
- إتباع أسلوب تدريجي ومرن في التحول الاقتصادي، و التكيف مع التغيرات العالمية كلما دعت الحاجة إلى ذلك.
- توفرها على قدرات بشرية تتميز بحسن التسيير وإدارة دواليب الاقتصاد السنغافوري، مع تميز إدارتا بالحكم الراشد، وتطبيقها لمبدأ الشفافية.
- تتمتع حقوق الملكية في سنغافورة بالحماية، كما أن معدل القرصنة في هذا الـال تعتبر من أدنى المعدلات في آسيا.
- التركيز على التعليم، حيث يتم الاعتناء ورعاية رأس المال الفكري بتوفير كل المتطلبات اللازمة لبقائه داخل البلد، كمـا تخـصص ميزانية معتبرة للبحث العلمي أهلتها بأن تكون قطب من أقطاب آسيا في مجال الاختراعات والتطوير وغيرها.
- التحسين المستمر للبنية التحتية التي تساعد الارتقاء بالتنافسية داخل هذا البلد.
- تعتبر سنغافورة من أوائل دول العالم التي ترتبط بشبكة اتصالات جد متطورة مما سهل عقد الصفقات التجارية إلكترونيا.

2- التجربة التونسية في مجال التنافسية :

تعتبر تونس من البلدان العربية القليلة التي حققت نجاحا سريعا في ولوج الأسواق العالمية، فعلى الرغم من صغر مساحتها وعدم توفرها على موارد طبيعية مقارنة مع جيرانا، إلا أنا استطاعت جذب حجم كبير من الاستثمارات المباشرة فاقت 8 ملايير دولار في مطلـع الألفية الثالثة، وقد بلغ معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 1990- 1997 حوالي4.8%، كما بلغ معدل النمـو في القطاع الصناعي أكثر من 13 % خلال نفس الفترة.

ومن العوامل التي ساعدت في الأداء التنافسي الناجح للاقتصاد التونسي خلال الفترة الأخيرة ما يلي:

- الاستقرار السياسي والاجتماعي وتحرير الاقتصاد والتجارة.
- وجود بيئة مستقرة للاستثمار ترقى إلى المعايير الدولية، والتحسين المستمر في الإجراءات الإدارية.

- اندماجها بسلاسة في الاقتصاد العالمي سواء بانخراطها مبكرا في المنظمة العالمية للتجارة، أو من خلال توقيعها لاتفاقية الشراكة مـن دول الإتحاد الأوروبي.

- حماية الاستثمارات وخاصة الأجنبية منها من الازدواج الضريبي ومن انتهاك حقـوق الملكيـة الفكريـة والـصناعية، والـسماح للمستثمرين الأجانب من تحويل أرباحهم.

- الاعتناء بكل مستويات التعليم وتشجيع البحث العلمي، حيث تنفق تونس حوالي ربع ميزانيتها على التعليم والتدريب ممـا شـكل عاملا مهما في تحقيق النجاح.

تعكس تجارب النجاح في مجال التنافسية من خلال الدول المذكورة سابقا أو من خلال تجارب بعض الدول الأخـرى العديـد مـن الخصائص فهي تشمل التركيز على التعليم، والسعي لجذب الاستثمارات الأجنبية، والجهود الكبيرة المبذولة لتنظـيم بيئـة الأعمـال وتكييفها مع المتغيرات العالمية، إلى جانب الحكم الراشد والالتزام بالشفافية، وقد تبين أن هناك دور واضح للتدخل الحكومي في دعـم القدرات التنافسية لهذه الدول.

الخلاصـة :

إن بيئة الأعمال الجزائرية لا تزال بحاجة إلى المزيد من العمل والجهد لتحسين صورتنا أمام المستثمرين الأجانب، ولتـسهيل قيـام الأعمال الوطنية والعالمية في السوق الجزائرية، وفي هذا الصدد نوصي بالتعجيل في تجسيد الإصلاحات التي تبنتها الحكومات الجزائريـة خاصة إصلاح المنظومة المصرفية والجبائية، إلى جانب وضع تشريعات وقوانين تتماشى مع التطورات التي تعرفها الساحة الاقتـصادية العالمية، وفي هذا الصدد فإن الرسالة التي نود إيصالها عبر ورقة العمل هذه تتمثل في استخدام الأطر المرجعية لتحسين أداء بيئة الأعمال وإجراء المقارنات المستمرة بين المنافسين على المستويين الإقليمي والعالمي للنتائج المتحصل عليها وتحديد نقاط الـضعف في الـسياسة الاقتصادية المتبعة حتى يمكن تدارك الأمر قبل فوات الأوان وخاصة وأن الجزائر تستعد للاندماج في الاقتصاد العالمي سواء من خـلال الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة أو من خلال عقد الشراكة بينها وبين دول الاتحاد الأوروبي، إلى جانب أن تيئة مناخ للمنافـسة معناه إعطاء فرصة للمؤسسات الوطنية للظهور وإظهار قوتنا في مجال الإنتاج والجودة وحسن التسيير وغيرها.

الهوامش والإحالات:

1- منى طعيمة الجرف، مفهوم القدرة التنافسية ومحدداتا، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، القاهرة، أكتـوبر 2002، ص8.

2- طارق نوير، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء المصري، القاهرة، سبتمر 2003، ص4.

3- نفس المرجع السابق، ص4.

4- نفس المرجع،ص4.

5- خديجة الأعسر، القدرة التنافسية للصادرات المصرية وتحديات القرن الواحد والعشرين، المؤتمر الدولي " القدرات التنافسية للاقتصاد المصري وآفاق المستقبل" كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات الدول النامية، جامعة القاهرة، نوفمبر 2001 ،ص3.

6- منى طعيمة الجرف، مرجع سابق، ص19-20.

7- ناجي بن حسين، تقييم مناخ الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر، المؤتمر العلمـي الثـاني " سـبل تنـشيط الاسـتثمارات في الاقتصاديات الانتقالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سكيكدة، 14-15 مارس 2004، ص 6-7.

8- نفس المرجع السابق، ص7.

9- ص.حفيظ، الجزائر ليست محطة مفضلة للمستثمرين والشركات العالميـة، جريـدة الخبر،عـدد 3923 ، الـصادر بتـاريخ 2003/11/01، ص3.

10- نفس الرجع السابق، ص3.

11- زيدان محمد، الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان التي تمر بمرحلة انتقال(نظرة تحليلية للمكاسب والمخاطر)، مجلة اقتـصاديات شمال أفريقيا، العدد التجريبي، السنة الأولى، السداسي الثـاني،2004 ، كليـة العلـوم الاقتـصادية وعلـوم التـسيير ، جامعـة الشلف،ص119.

12- طارق نوير ، مرجع سابق، ص19-20.

المراجـع :

1- منى طعيمة الجرف، مفهوم القدرة التنافسية ومحدداتا، مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والمالية، القاهرة، أكتوبر 2002.

2- طارق نوير، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء المصري، القاهرة، سبتمر 2003.

3- خديجة الأعسر، القدرة التنافسية للصادرات المصرية وتحديات القرن الواحد والعشرين، المؤتمر الدولي " القدرات التنافسية للاقتصاد المصري وآفاق المستقبل" كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات الدول النامية، جامعة القاهرة، نوفمبر 2001

4-ناجي بن حسين، تقييم مناخ الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر، المؤتمر العلمي الثاني " سبل تنشيط الاستثمارات في الاقتصاديات الانتقالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سكيكدة، 14-15 مارس 2004

5- جريدة الخبر، عدد 3923 ، الصادر بتاريخ 2003/11/01.

6- زيدان محمد، الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان التي تمر بمرحلة انتقال(نظرة تحليلية للمكاسب والمخاطر)، مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، العدد التجريبي، السنة الأولى، السداسي الثاني ،2004، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الشلف.

7- تقارير اللس الاقتصادي والاجتماعي، 2003/2002.

القدرات التنافسية ومؤشراته

من إعداد: أ. **يوسف مسعداوي**

جامعة سعد دحلب – البليدة - الجزائر

أصبح موضوع القدرة التنافسية خلال السنوات الأخيرة يحظى باهتمام واسع النطاق على الصعيد العالمي. ويعود ذلك إلى مواكبة متطلبات التطورات المتسارعة التي يشهدها العالم والمتمثلة في ظاهرة العولمة والاندماج في الاقتصاد العالمي ، وسياسات الانفتاح وتحرير الأسواق ، إضافة إلى التطورات الهائلة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات .

وفي ظل هذه التطورات أصبح من الصعب على أية دولة أن تعيش بمعزل عن هذه التطورات نظرا للمصاعب والعراقيل التي ستواجهها وخاصة في ميادين التصدير وتدفقات رؤوس الأموال ، لذلك أخذت الدول النامية في تبني السياسات الإصلاحية الراميـة إلى إعـادة تأهيل وهيكلة اقتصادياتها وتهيئة البيئة الاقتصادية المواتية والداعمة لقدرتها التنافسية في اقتصاد عالمي مفتوح أمام التجـارة وتـدفقات رؤوس الأموال .

تكمن أهمية القدرة التنافسية في أنها تساعد على القضاء على إحدى أهم العقبات التي تواجه تحسين الكفاءة و الإنتاجية، ألا وهي عقبة ضيق السوق المحلي. كما أن توفير البيئة التنافسية يعتبر وسيلة فعالة لضمان الكفاءة الاقتصادية وتعزيز النمـو الاقتـصادي وتحـسين مستويات المعيشة.

بالإضافة إلى أن القدرة التنافسية تعكس الصفات الهيكلية الأساسية لكل اقتصاد وطني . فما هي العوامل الهيكلية التي تمكن من قياس القدرة التنافسية ؟

إن التنافسية وسيلة رئيسية لتطوير قدرة الاقتصاديات المتقدمة والنامية على التعايش في ظل بيئة دوليـة متـسمة بالعولمـة وانفتـاح الاقتصاديات وتحرير الأسواق . وعلى الرغم من الاهتمام المتزايد بموضوع التنافسية فإن مفهومها بقي غير محدد بشكل متفق عليه من كل الأطراف.

و يختلف مفهوم التنافسية باختلاف محل الحديث فيما إذا كان عن الشركة أو قطاع أو دولة ومن هذا المنطلق أصبح مـن الـضروري إعطاء مفهوم للتنافسية ؟ و الفرق بين التنافسية والتنافس ؟ وما هي المتغيرات الأساسية في حساب مؤشرات التنافسية ؟

ومن هنا أصبحت عبارة التنافسية ذات وقع متزايد الأهمية في عالم اليوم ، حتى إن بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية تعتـبر هبوط التنافسية الاقتصادية أحد العناصر التي تهدد الأمن القومي للبلاد . و لم تعد التنافسية حاجة مقتصرة على الشركات لكي تبقـى وتستمر أو الأفراد ليحظوا بفرص عمل، بل باتت حاجة ملحة للدول التي ترغب في استدامة وزيادة مستويات معيشة أفرادها.

إن الدول النامية تملك فرصة أكبر على تحقيق نمو أعلى لمعدل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من الدول المتقدمة ذلك أن هذه الأخيرة تكون قد وصلت إلى الطاقة القصوى في استخدام مواردها ، وفي هذا الإطار يمكن أن ندرج تجربـة سـنغافورة كنمـوذج للنجاح.

وسوف نتناول في هذه الورقة البحثية المحاور التالية: **مفهوم التنافسية، أهمية التنافسية، القـدرة التنافـسية، مؤشـرات القـدرة التنافسية،** تجربة **سنغافورة كنموذج للنجاح**.

سنتناول في هذه الورقة البحثية مفهوم التنافسية وبيانا للأسس التي تقوم عليها وأسباب التوجه إليها، وتوضيح العلاقة بـين التنافـسية والإنتاجية.

1-مفهوم التنافسية :

باتت التنافسية حاجة ملحة للأفراد ليحظوا بفرص العمل والشركات لكي تبقى وتنمو وحتى للدول لتضمن استدامة وتحسن مستويات معيشة شعوبا(1).

لكن التنافسيـة لاتزال غير معرفة بشكل واضح ودقيق ، إذ تتراوح بين مفهوم ضيق يرتكز على تناسب السعر والتجارة ، وبين حزمة شاملة تكاد تتضمن كل نشاط الاقتصاد والمجتمع .

أما الميزة التنافسية فهي تركز على تلبية حاجات المستهلك من حيث النوعية والجودة و بالتالي استخدام عوامل إنتاج متطورة ومدربـة بالرغم من أنها تؤدي إلى زيادة التكاليف على المدى القصير إلا أنها تؤدي إلى اقتحام الصادرات الأسواق العالمية(2).

يختلف مفهوم التنافسية باختلاف محل الحديث فيما إذا كان عن شركة، قطاع أو دولة. ويمكن التفرقة بين الميزة النسبية والتنافـسية ، ففي حين تقتضي الأولى ، في اقتحام الأسواق الدولية ، الاعتماد على الدعم والحماية المقدمان من طرف الدولة ، وعلـى اسـتخدام عوامل إنتاج متدنية الجودة لتخفيض التكلفة ، وبالتالي إنتاج سلع منافسة من حيث السعر إلا أنها غير قادرة على الصمود والمنافسة من حيث الجودة في الأسواق العالمية والمحلية .

و لقد اعتمد فريق التنافسية العربية التعريف التالي: التنافسية الوطنية تتعلق بالأداء الحالي للأنشطة الاقتصادية المرتبطة بالتنـافس مـع الدول الأخرى، ووضع لهذا التعريف مجالا يتناول الأنشطة التصديرية ومنافسة الواردات والاستثمار الأجنبي المباشر.

إن عبارة التنافسية تثير جدلا كبيرا نظرا لعدم ضبط المفهوم وينعكس هذا الاتساع في المؤشرات المستعملة التي تكاد تـشمل كـل نشاط الاقتصاد والمجتمع . ولقد حصل تحولا في المفاهيم من مفهوم الميزة النسبية التي تتمثل تقليديا في ما تمتلكه الدولة من موارد طبيعية واليد العاملة ، المناخ ، الموقع الجغرافي التي كانت تسمح لها بإنتاج رخيص تنافسي ، إلى مفهوم الميزة التنافسية التي تعني عدم حاجـة البلد لميزة نسبية لكي ينافس في الأسواق الدولية وذلك من خلال الاعتماد على أمور أخرى كالتكنولوجيا والعنصر الفكري في الإنتاج ونوعية الإنتاج وفهم رغبات وحاجات المستهلك .

فالتنافسية على صعيد منشأة تسعى إلى كسب حصة في السوق الدولي ، تختلف عن التنافسية لقطاع متمثل بمجموعة من الشركات العاملة في صناعة معينة ، وهاتان الأخيرتان تختلفان عن تنافسية دولة تسعى إلى تحقيق معدل مرتفع ومستدام لمدا خيل الأفراد.

ومنه يمكن تعريف التنافسية على صعيد المنشأة بأنها القدرة على تزويد المستهلك بمنتجات وخدمات بشكل أكثر كفاءة وفعالية مـن المنافسين الآخرين . مما يعني نجاح مستمر لهذه الشركة في السوق الدولي في ظل غياب الدعم والحماية من قبل الحكومـة (3) ولـن يتحقق ذلك إلا عن طريق رفع إنتاجية عوامل الإنتاج الموظفة في العملية الإنتاجية(العمل و رأس المال والتكنولوجيا). ومن الخطوات الأساسية لتحقيق القدرة التنافسية على تلبية الطلب العالمي و المنافسة الاهتمام بتلبية حاجات الطلب المحلي والمعتمد على الجودة .

تعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE التنافسية على مستوى الاقتصاد بأنها الدرجة التي يمكن وفقها وفي شروط سوق حرة وعادلة إنتاج السلع والخدمات التي تواجه أذواق الأسواق الدولية في الوقت الذي تحافظ فيه على ،وتوسع ، الـدخول الحقيقيـة للشعب على المدى الطويل (**oughton** 1997) .

كما تعرف **OCDE** 1992 في وثيقة أخرى التنافسية الدولية بأنها قدرة البلد على زيادة حصصها في الأسواق المحلية والدوليـة .فإذا كان أحد تعاريف التنافسية أنها قدرة البلد على توليد نسبي لمزيد من الثروة بالقياس إلى منافسيه في الأسـواق العالميـة ، فـإن التنافسية العالمية للمنتج هي القدرة على إيجاد منتجات قابلة للتسويق ، جديدة وعالية الجودة ، وسرعة إيصال المنتج إلى السوق وبسعر معقول بحيث أن المشتري يرغب في شراءها في أي مكان في العالم.

وتتمركز بعض التعاريف أساسا على ميزان المدفوعات وأخرى تطبق عدة مئات من المؤشرات الموضوعية والذاتية لتقييم ما إذا كان البلد يولد نسبيا من الثروة في الأسواق الدولية أكثر مما يولده منافسوه والقدرة على الحفاظ على حصص الأسواق وفي الوقـت ذاتـه القدرة على توفير مداخيل مستديمة أعلى وعلى تحسين المعايير الاجتماعية والبيئية.

و يمكن قياس تنافسية الشركة من خلال عدة مؤشرات أهمها، الربحية ومعدلات نموها عبر فترة من الزمن، إضافة إلى إستراتيجية الشركة واتجاهها لتلبية الطلب في السوق الخارجي من خلال التصدير (4) أو عمليـات التزويـد الخـارجي **(5)** **OUTSOURCING**، وبالتالي قدرة الشركة على تحقيق حصة أكبر من السوق العالمي.

أما التنافسية على **صعيد القطاع** فهي تعني قدرة شركات قطاع صناعي معين في دولة ما على تحقيق نجـاح مـستمر في الأسـواق الدولية دون الاعتماد على الدعم والحماية الحكومية. و تقاس تنافسية صناعة معينة من خلال الربحية الكلية للقطاع، وميزانه التجاري، ومحصلة الاستثمار الأجنبي المباشر الداخل والخارج، إضافة إلى مقاييس متعلقة بالتكلفة والجودة لمنتجات على مستوى الصناعة .

وتعرف **تنافسية الدولة** ككل ، بقدرة البلد على تحقيق معدل مرتفع ومستمر لمستوى دخل أفرادها ، ففي حـين تقتـضي **الميـزة النسبية** المنافسة على أجور منخفضة ، فإن **الميزة التنافسية** تقتضي تحسن الإنتاجية للمنافسة في نشاطات اقتصادية ذات أجور مرتفعة ، الأمر الذي يضمن تحقيق معدل نمو مرتفع ومستمر لدخل الفرد .

وبما أن الميزة التنافسية لبلد ما تقاس بقدرته على تحقيق معدل مرتفع ومستمر لمستوى المعيشة لأفراده ، فإن أهم المحددات التي تؤثر في هذه القدرة هي معدل **الصادرات** ومستوى تدفق **الاستثمار الأجنبي** لما لهما من أثر كبير في رفع معدل الدخل الفـردي إذا مـا تم توجيههما إلى قطاعات ذات قيمة مضافة عالية .

وانطلاقا من ذلك فإن الدول التي تستمر في اعتمادها على إنتاج سلع ذات قيمة مضافة متدنية كمكون رئيسي لـصادراتا ، هـي الدول صاحبة أدنى معدل معيشة للفرد ، كما أن هذه الدول تدخل في حلقة مفرغة بسبب ضغطها الدائم على الأجور بدف تخفيض تكلفة الإنتاج ومواكبة التغيرات في الأسعار العالمية للمواد الخام ، الأمر الذي يترتب عليه صعوبة تحسين الإنتاجية ، وبالتالي الابتعـاد عن مستويات الإنتاجية المقبولة للعمالة ، وفي النهاية انخفاض أجورهم تبعا لذلك ، وهكذا تستمر الدولة في الدوران في حلقة مفرغة .

وعلى عكس من ذلك ، فإن الدول التي تعتمد في صادراتا على السلع المصنعة ذات القيمة المضافة العالية وبامش ربـح مرتفـع ، يكون دخل أفرادها مرتفعا كنتيجة لارتفاع المستوى المطلوب للعاملين في هذه الصناعات ، إنتاجيتهم ، بالتالي فهي تدخل في حلقـة منتجة تؤدي في نهاية الأمر إلى الرخاء والازدهار ، حيث ترتفع الأجور مع ارتفاع الإنتاجية وتميزها .

إن العلاقة ما بين التنافسية على الأصعدة الثلاثة المذكورة ، المنشأة ، القطاع والدولة هي علاقة **تكاملية** ، بحيث أن أحدها يؤدي إلى الأخر ، فلا يمكن الوصول إلى قطاع أو صناعة تنافسية دون وجود شركات ذات قدرة تنافسية قادرة على قيادة القطاع لاكتـساب مقدرة تنافسية على الصعيد الدولي ، وبتالي الوصول إلى مستوى معيشة أفضل على صعيد الدولة .

إن تقرير التنافسية العالمي يكتسي أهمية كبيرة لصانعي القرار و المستثمرين عل حد سواء، فهو يساعد متخذي القرار علـى معرفـة القدرة التنافسية لدولهم ومكانتهم الاقتصادية بين دول العالم. ويقدم للمستثمر الأجنبي أداة تساعد على اختيار دولة معينـة كمكـان مفضل لاستثماراته، اعتمادا على نوعية بيئة الأعمال ونظام السوق.

ويعتمد التقرير في قياسه للقدرة التنافسية على العديد من العوامل أهمها :

- السياسات الحكومية　　- البنية التحتية　　- الانفتاح　　- آليات تسوية النزاعات
- الكفاءات الإدارية　　- مستوى التكنولوجيا وغيرها

2-أهمية التنافسية :

يوفر النظـام الاقتصادي العالمي الجديد ، المتمثل بتحرير قيود التجارة العالمية ، تحديا كبيرا وخطرا محتملا لدول العالم ، أو بالأحرى شركاته ، وخاصة تلك الموجودة في الدول النامية . إلا أن هذا النظام يشكل فرصة للبلدان النامية إن أمكن الاستفادة منه.

إن أهمية التنـافسية تكمن في تعظيم الاستفادة ما أمكن من المميزات التي يوفرها الاقتصاد العالمي والتقليل من سلبياته ، ويشير تقرير التنافسية العالمي إلى أن الدول الصغيرة أكثر قدرة على الاستفادة من مفهوم التنافسية من الدول الكبيرة ، حيـث تعطـي التنافـسية الشركات في الدول الصغيرة فرصة للخروج من محدودية السوق إلى رحابة السوق العالمي (6) .

و في الوقت الحالي الشركات هي التي تتنافس وليست الدول، حيث يرتبط مستوى معيشة دولة ما بشكل كبير بنجاح الـشركات العاملة فيها وقدرتا على اقتحام الأسواق الدولية من خلال التصدير أو الاستثمار الأجنبي المباشر.

***-التنافسية والتنافس:** هناك فرق واضح بين مفهومي التنافسية والتنافس حيث أن الأول يمكن أن يعرف على أنه قدرة البلـد علـى تصريف بضائعه في الأسواق الدولية ، فإن الثاني يتمثل في الشروط التي يتم وفقها الإنتاج والتجارة في البلد المعني وبالتالي تصف تلـك السوق المعنية .لكن كلا المفهومين من العناصر الأساسية لأي تحليل للإنتاج والتجارة الدولية .

***-التنافسية والتنمية:** إن النمـو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وجهان لعملة واحدة ، في ظل عالم متغير ، فلا وجود لعـالم أول وعالم ثالث ، وإنما عالم سريع وعالم بطيء في زمن انتقلت فيه المنافسة من إطار المكان إلى الفضاء التخيلي ،حيث لاوجود للحـدود السياسية التي يمكن أن تقف كحاجز في وجه التجارة الإلكترونية .

وفي ظل هذه التغيرات كان لزاما أن يعطى القطاع الخاص دور الريادة مع بقاء الدولة كداعم له ، وهذا ما جعل القطاع الخـاص يستثمر كل طاقاته للوصول إلى مزيد من المعرفة عن حاجات السوق وكل ما من شانه أن يرفع من إنتاجيته ، وبالتالي فإن **التنافـسية هي الإنتاجية** .

ولتحقيق الانتقال من زاوية التابعين في المنافسة إلى زاوية القائدين لابد للصناعة من إتباع إستراتيجية انتقالية تعتمـد علـى ترجمـة الخيارات والخطط المتبعة من قبل هذه الشركات إلى عمل فوري ، إضافة إلى تحسين الكفاءة التشغيلية بالاستغلال الأمثـل لمـدخلات الإنتاج (العمالة ، رأس المال ، المواد الخام ، الطاقة ، المعرفة ..) بدف الوصل إلى منتج ذو جودة عالية وبأقل التكاليف. و نتيجة لكل ذلك فإن الشركات العاملة في قطاعات ذات قيمة مضافة عالية والتي تتمتع بكفاءة عالية تكون رائدة في المنافسة.

وللوصول إلى الريادة في المنافسة ، فإن أمام الشركات عدة خيارات ، إما إتباع الخيار السهل والممثل بتطوير **الكفاءة التشغيلية** ، مع اختيار أجزاء محددة ومتميزة من طلب السوق حيث تكمن الربحية العالية .

أما الخيار الصعب وهو التمثل في انتهاج **إستراتيجية جديدة** متمثلة في الانتقال نحو خدمة أجزاء محددة ومتميزة من السوق ومـن ثم تحسين الكفاءة التشغيلية . علما بأنه كلما توجهت الشركات نحو خدمة أجزاء متخصصة ومتميزة من السوق كلمـا زادت ربحيتـها واقتربت من زاوية القيادة .

***-أثر العنقود** في **تعزيز التنافسية** : إن النظر إلى الصناعة كعنقود من شأنه أن يحدد مدى تنافسية الصناعة من خلال تحديد أماكن الضعف و الخلل و أماكن القوة و الفرص في الصناعة وما يحيط بها من نشاطات داعمة لها ومرتبطة بها .

فالعنقود هو عبارة عن سلسلة مترابطة من الصناعات ذات العلاقة سواء من حيث مدخلات الإنتاج أو التكنولوجيا أو المستهلكين أو قنوات التوزيع أو المهارات المطلوبة . وفي المقابل فإن النظرة التقليدية للصناعة ، والمتمثلة بالقطاع الذي يشمل جميع الـصناعات ذات الإنتاج النهائي المتشابه ، والمرتبط غالبا بالتردد في التنسيق والتعامل بين المتنافسين والمطالبة بالدعم والحماية الحكومية .

تستطيع الصناعات المتميزة المنافسة محليا وعالميا ، عندما تتشكل الشركات والمؤسسات الداعمة والمرتبطة با لتكون عنقودا صـناعيا متكاملا تتعاون فيه المؤسسات لتحقيق ربحية أعلى للجميع من خلال خلق وسط من المنافسة التي تؤدي إلى رفع الإنتاجية .

وتكمن خصوصية هذه العناقيد بإيجاد موردين محليين لمدخلات الإنتاج وبتكاليف أقل من الاستيراد مما يؤثر إيجابيا علـى منافـسة الصناعة في السوق المحلي والعالمي . وكلما اتجهت الصناعات الداعمة إلى إنتاج أجزاء متخصصة من مدخلات الإنتاج كلما كان لهـا دور أكبر في مساعدة الصناعة الرئيسية على التطور والمنافسة عالميا . وخير مثال على ذلك ، الصناعات العديدة التي تـدعم صـناعة الأحذية الإيطالية والتي ساعدت على خلق عنقود صناعي قادر على المنافسة والتميز عالميا . فهناك المعهد المتخصصة بالتصميم ، مصانع الجلود والدباغة .

***-التنافسية والمعرفة :** إن مفهوم التنافسية طرح فكرة من خلال الشراكة الفاعلة والحقيقة بين الحكومة والقطاع الخاص . ولاتخاذ القرار الصحيح ، لابد من آلية تكفل تحويل المعلومة إلى معرفة من خلال تجميع المعلومات الأولية وتحليلها ودراستها ،ومن ثم وضعها في إطار عام ومنطقي يسهل استيعابه وبالتالي استخدامه كمرجع يربط الاستراتيجيات التنموية المختلفة ببعضها لبعض ، فيتم توظيفه لتحسين مستوى القيمة المضافة ، وبالتالي تحسين تنافسية الدولة والنهوض باقتصادها .

كما أن المعرفة تساعد على خلق إطار تنافسي للتفكير والتحليل ووضع آلية للتنمية من خلال نشر المعلومة ولضمان وصول المعرفـة إلى حيز التنفيذ ، فإن الآلية الأنسب تكمن في تشكيل فرق عمل متخصصة لكل عنقود ، تتكون من مجموعة من الأعضاء الفاعلين في العنقود من القطاع الخاص والحكومي بهدف تحديد التوصيات .

3-القدرة التنافسية:

تنبع أهمية القدرة التنافسية من كونها تعمل على توفير البيئة التنافسية الملائمة لتحقيق كفاءة تخصيص الموارد واسـتخدامها وتـشجيع الإبداع والابتكار بما يؤدي إلى تحسين وتعزيز الإنتاجية والارتقاء بمستوى نوعية الإنتاج ورفع مستوى الأداء وتحسن مستوى معيـشة المستهلكين عن طريق تخفيض التكاليف والأسعار .

بالإضافة إلى أن التنافسية تساعد على القضاء على أهم العقبات التي تواجه تحسين الكفاءة والإنتاجية ، ألا وهي مشكلة السوق المحلي ، والتي تحول دون الاستفادة من وفورات الحجم الكبير وعليه فإن توفير البيئة التنافسية تعتبر وسيلة فعالة لضمان الكفاءة الاقتـصادية وتعزيز لنمو الاقتصادي وتحسين مستويات المعيشة .

ولقد حدد تقرير التنافسية العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي تعريف للقدرة التنافسية ، يتمثل في قدرة الاقتصاد الوطني على تحقيق مكاسب سريعة ومستدامة في مستويات المعيشة ، حيث تعكس القدرة التنافسية الصفات الهيكلية الأساسية لكل اقتصاد وطني ، وقد اعتمد هذا التقرير نموذجا لقياس القدرة التنافسية للدول يستند إلى 8 عوامل هيكلية أساسية تم تحديدها وبيـان كيفيـة قياسـها استنادا إلى العديد من الدراسات النظرية والتطبيقية القياسية ، وتتمثل هذه العوامل فيما يلي(7) :

- مدى انفتاح الاقتصاد على التجارة الخارجية ؛
- الاستثمار الأجنبي؛
- دور الحكومة في النشاط الاقتصادي؛
- تطور الأسواق المالية؛
- نوعية البنية التحتية؛
- نوعية التكنولوجيا؛
- نوعية الإدارة في قطاع الأعمال؛
- مرونة سوق العمل؛
- نوعية المؤسسات القضائية والسياسية

ولقد وضع مايكل بورتر **MICHAEL PORTER** صاحب نظرية الميزة التنافسية نموذجا لقياس التنافسية بالاستناد إلى الأسس الجزئية Micro ، وذلك على اعتبار أن التنافس يتم بين الشركات وليس بين الدول ، في حين يستند نموذج القدرة التنافسية المعتمد من قبل تقرير التنافسية العالمية إلى الأسس الكلية Macro وذلك على اعتبار أن التنافس يتم بين الدول(8) .

وانطلاقا من ذلك صنف بورتر العوامل المحددة للميزة التنافسية في نشاط معين بأربع مجموعات تتمثل في :

- ظروف عوامل الإنتاج ومدى توفرها؛
- ظروف الطلب من حيث حجمه وأهميته و تأثيراته وأنماطه؛
- وضع الصناعات المرتبطة والمساندة لذلك النشاط ومدى وجودها؛
- الوضع الاستراتيجي و التنافسي للمؤسسة من حيث وجود البيئة المعززة للقدرة التنافسية.

ويمكن تحديد القدرة التنافسية لنشاط معين من خلال دراسة هذه العوامل وطبيعة العلاقة فيما بينها وبالتالي تحديد نقاط الضعف والقوة في مقدرة هذا النشاط على المنافسة، وذلك لمعالجة نقاط الضعف والحفاظ على نقاط القوة و تعزيزها.

وانطلاقا من أن مفهوم التنافسية يستخدم على مجال واسع معايير متفاوتة وغير محددة ، فإنه يمكن تعريف القدرة التنافسية بأنها تتمثل في الكيفية التي تستطيع بها المؤسسة أو الدولة أن تستخدم تدابير وإجراءات معينة تؤدي إلى تميزها عن منافسيها وتحقق لنفسها التفوق والتميز عليهم . وبالتالي فإن القدرة التنافسية للمنتجات السلعية والخدمية محصلة لعوامل عديدة متداخلة ومتباينة في أنماطها وتأثيراتها .

ويمكن إيجاز أبرز محددات القدرة التنافسية للمنتجات السلعية والخدمية :

أ- **دور الحكومة** : تلعب الحكومة دورا هاما في زيادة القدرة التنافسية للسلع والخدمات من خلال توفير خدمات البنية التحتية المساندة ، وإتباع السياسات الاقتصادية والإجراءات الإدارية المعززة للقدرة التنافسية بالإضافة إلى وضوح وشفافية القوانين المنظمة للبيئة الاستثمارية (9).

ب- **تكاليف الإنتاج :** ويعتبر هذا العنصر من أهم محددات القدرة التنافسية لارتباطها بتحديد أسعار المنتجات ، وترتبط القدرة التنافسية بعلاقة عكسية مع تكاليف الإنتاج ، بمعنى أن القدرة التنافسية لمؤسسة معينة تزداد كلما تمكنت هذه الأخيرة من تخفيض تكاليف إنتاجها .

ت- **الجودة والنوعية :** تتعزز القدرة التنافسية لمؤسسة معينة من خلال رفع وتحسين مستوى جودة ونوعية منتجاتها ، وذلك عن طريق الاهتمام بنوعية وجودة مدخلات الإنتاج ومستوى مهارات العاملين ومدى استيعابهم للتكنولوجيا الحديثة ، وبالتالي مستوى إنتاجيتهم . ويتحقق التمييز النوعي لمنتج معين من خلال كفاءة نظام التسليم والسوق والتوزيع وخدمات ما بعد البيع .

4-مؤشرات القدرة التنافسية :

لقد نجم عن تعاريف التنافسية محولات لقياسها عن طريق مؤشرات مركبة تظم مجموعة واسعة من المتغيرات والعوامل ،ونتج عن ذلك صعوبة التفرقة مابين التنافسية والتنمية الاقتصادية بمفهومها الواسع .

ولقد وجهت عدة انتقادات لمفهوم التنافسية ،ولعلى من أكثرها موضوعية انتقاد **oral & chabchoub** 1997 (10) وكذلك **lall** 1997 (11) الذي انصب على تقييم تقرير التنافسية الكونية الصادرة عن المنتدى الاقتصادي العالمي ، وركز **lall** في انتقاداته على ابتعاد هذه المؤشرات المركبة عن تعريف وقياس واضح لمفهوم التنافسية بحيث أن مجموعة كبيرة من العوامل تؤثر في التنافسية .

وانطلاقا من أن التنافسية العالمية تؤدي إلى زيادة ازدهار الاقتصاديات العالمية ، يتبادر إلى الأذهان تساؤل هام وهو **كيف يمكن قياس هذه التنافسية؟**

يمكن أن لا يتطابق مفهوم التنافسية على مستوى المنشأة ، الصناعة أو القطاع مع مفهوم التنافسية على مستوى الاقتصاد الـوطني . فيمكن أن تتحقق تنافسية المنشأة عبر تقليص حجم المدخلات كالتخلص من العمالة مثلا ، وهذا يقابلها على مستوى الاقتصاد الوطني نقصا في الدخل والرفاه العام ، لذلك قد يتطابق المفهومان إذا كان تحسين تنافسية المنشأة أو الصناعة قد تحقق مع الاحتفاظ بمستويات التشغيل ولذلك سنقوم بالتحليل على المستويات الثلاثة :

1 – المشـروع :

تعرف التنافسية على مستوى المشروع في بريطانيا على أنا القدرة على إنتاج السلع الصحيحة والخدمات بالنوعية الجيدة وبالـسعر المناسب وفي الوقت المناسب OUGHTON 1997 (12)، والمشروع قليل الربحية هو مشروع ليس تنافسيا. ويقدم أو سـتين **AUSTIN** نموذجا لتحليل الصناعة وتنافسية المشروع من خلال 5 قوى مؤثرة على التنافسية وهي:

- تديد الداخلين المحتملين للسوق؛
- قوى المساومة والتفاوض التي يمتلكها المشترون لمنتجات المشروع؛
- قوى المساومة والتفاوض التي يمتلكها الموردون للمشروع؛
- المنافسون الحاليين للمشروع؛
- تديد الإحلال أو البدائل.

وتتضمن مؤشرات التنافسية على مستوى المشروع ما يلي:

أ-الربحية:تشكل الربحية مؤشرا كافيا على التنافسية الحالية ، وكما تمثل الحصة من السوق مؤشرا على التنافسية . ولكن المـشروع يمكن أن يكون تنافسيا في سوق تتجه بذاتا نحو التراجع ، وبذلك فإن تنافسيته الحالية لن تكون ضامنة لربحيته المستقبلية .

ويمكن قياس تنافسية المشروع بواسطة مؤشر توبن **TOBIN'S** والذي يمثل :

النسبة السوقية للدين ورؤوس الأموال الخاصة بالمشروع / تكلفة استبدال الأصول

فإذا كانت هذه النسبة أقل من 1 فإن المشروع ليس تنافسيا **Mc Fridge 95**

ب-تكلفة الصنع: إن تكلفة الصنع بالقياس إلى تكلفة المنافسين تمثل مؤشرا كافيا عن التنافسية في فرع نشاط ذي إنتاج متجانس

ج-**الإنتاجية الكلية للعوامل :** إن الإنتاجية الكلية للعوامل **TFP** تقيس القدرة على تحويل المشروع لمموعة عوامـل الإنتـاج إلى منتجات ، لكن هذا المفهوم لا يوضح مزايا وعيوب تكلفة عناصر الإنتاج ، كما أن الإنتاجية الإجمالية للعوامل لا توضح شيئا حـول جاذبية المنتجات المعروضة من جانب المشروع.

د-**الحصة من السوق** : يمكن أن يكون المشروع مربحا ويستحوذ على جزء هام من السوق الداخلية بدون أن يكون تنافـسيا علـى المستوى الدولي ،ويحدث ذلك عندما تكون السوق المحلية بقيود اتجاه التجارة الدولية ، وهذا ما يفرض مقارنة تكاليف المشروع مـع تكاليف المنافسـين . ولقـد بينت دراسات على المشروعات **MAC FRIDGE** 95 (12)وجود حزمة واسعة من المؤشرات على تنافسية المشروع ومن بينها :

* هناك عوامل عديدة مرتبطة بالأسعار تعطي اختلافات عن مستوى إنتاجية اليد العاملة ، رأس المال (وفورات الحجم ، حجـم المخزون ، الإدارة ، علاقات العمل ..الخ)

* يمكن أن تحسن المشروعات أدائها من خلال التقليد والابتكار (اليابان)

* إن المشروع الذي يعتمد على ضعف تكلفة عوامل الإنتاج في الحصول على مزايا تنافسية يكون في وضـع هـش اتجـاه مزاحمـة مشروعات ذات مدخل عوامل إنتاج أقل تكلفة

* إن التركيز على تنافسية المشروع تعني دورا محدودا للدولة وتتطلب استعمال تقنيات إنتاج مرنة ورقابة مستمرة على النوعية والتكاليف

* إعطاء أهمية أكبر إلى التكوين وإعادة التأهيل والنظر إلى العامل كشريك وليس كعامل إنتاج

* إذا كانت تنافسية البلد تقاس بتنافسية مشروعاته فإن تنافسية المشروع تعتمد على نوعية إدارته والدولة مدير غير ناجح للمشروعات وخاصة في مجال القطاع الخاص

* يمكن للدولة أن تسهم في إيجاد مناخ ملائم لممارسة إدارة جيدة من خلال توفير الاستقرار الاقتصادي وخلق مناخ تنافسي وإزالة العقبات أمام التجارة الوطنية والدولية ، وتحسين 3 أنماط من عوامل الإنتاج وهي رأس المال البشري باعتبار الدولة كممون أساسي له ، التمويل ، والخدمات العمومية .

2- **فرع النشاط الاقتصادي** :

نقوم بقياس فرع النشاط عندما تكون المعطيات المتعلقة بالمشروع ناقصة باستعمال متوسطات قد لا تعكس أوضاع مشروع معين ضمن القطاع الدروس. وانطلاقا من ذلك فإن تحديد التنافسية على مستوى القطاع أو العناقيد(تجمع أنشطة) يشترط أن تكون فوارق مؤسسات القطاع محدودة، وترجع هذه الفوارق إلى عوامل الإنتاج، عمر المشروع، الحجم ...الخ.

إن تقييم تنافسية فرع النشاط يتم بالمقارنة مع فرع النشاط المماثل لبلد آخر 0 وأهم المؤشرات المستعملة هي. التكاليف والإنتاجية ومؤشر الميزة النسبية.

أ- **مؤشرات التكاليف و الإنتاجية:** نقول عن فرع نشاط أنه تنافسيا إذا كان مستوى تكاليف الوحدة يساوي أو أقل عن تكاليف الوحدة للمنافسين الأجانب. وغالبا ما يتم إجراء المقارنات الدولية حول إنتاجية اليد العاملة أو التكلفة الوحدوية لليد العاملة CUMO . ومن الممكن تعريف دليل تنافسية تكلفة اليد العاملة لفرع النشاط i في البلد j في الفترة t ، بواسطة المعادلة التالية :

$$CUMOijt = Wijt * Rjt /(q/l)\ ijt \quad (13)$$

حيث : Wijt تمثل معدل أجر الساعة في فرع النشاط i والبلد j خلال الفترة t

Rjt تمثل معدل سعر الصرف للدولار الأمريكي بعملة البلدj خلال الفترة t

(q/l) ijt تمثل الإنتاج الساعي في فرع النشاطi والبلد j خلال الفترة t

ومنه يمكن التعبير عن التكلفة الوحدوية لليد العاملة النسبية مع البلد K

$$CUMORijkt = CUMOijt / CUMOikt$$

ويمكن أن ترتفع CUMO للبلد j بالنسبة لمثيلاتها من البلدان الأجنبية لعدة أسباب:

- ارتفاع معدل الرواتب والأجور بشكل أسرع مما هو عليه بالخارج؛
- ارتفاع قيمة العملة المحلية؛
- ارتفاع إنتاجية اليد العاملة بسرعة أقل من الخارج.

إن المشكلة الرئيسية لمقارنة التكلفة الوحدوية تنجم عن غموضها، فإن ارتفاع التكلفة النسبية بسبب ارتفاع في الأجور أو ازدياد في سعر الصرف، يكون مرغوبا فيه إذا كان يعكس زيادة في جاذبية صادرات البلد أو قيمتها في البلدان الأجنبية.

ولقد بينت التجارب الدولية وخاصة اليابان وألمانيا أن حصول ارتفاع في **CUMOR** وتوسع في الحصة من السوق الدولية في آن واحد بسبب أن تكلفة اليد العاملة لم تشكل القسم الأكبر من التكلفة الكلية .

ب- **مؤشرات الحصة من السوق الدولي:** تستعمل في هذا المجال الميزان التجاري والحصة من السوق الدولية كمؤشرات عن التنافسية على مستوى فرع النشاط. وهكذا فإن فرع النشاط يخسر تنافسيته عندما تتناقص حصته من الصادرات الوطنية الكلية أو أن حصته من الواردات تتزايد .

ج- **دليل التجارة ضمن الصادرات:** ويبين هذا الدليل الصلات التجارية ضمن الصناعات وكلما ارتفعت قيمته كلما دل ذلك على تقدم الصناعة في البلد المعني.

و باستعمال طريقة دليل التجارة بين الصناعات IITI بينت دراسة أجراها **HAVRYLYSHYN** و **KUNZEL** (14)في سنة 1997، أن الدول العربية لا تمتلك قاعدة صناعية متقدمة بالقياس إلى أقاليم أخرى في العالم. فالدليل ضعيف لا يتجاوز 0.25 لفترة 94/92 على الرغم من التحسن الذي حصل حيث انتقل من 0.189 لفترة 86/84 مقابل 0.878 للدول الصناعية و 0.773 لدول **NAFTA** .

3- **تنافسية البلد :**

هناك العديد من المؤشرات المقترحة للتنافسية الوطنية ، ولكن سنركز على نمو الدخل الحقيقي للفرد وعلى النتائج التجارية للبلد .

أ- **نمو الدخل الحقيقي للفرد:** إن نمو الدخل الحقيقي للفرد ونمو الإنتاجية مفهومان مترابطان، فالدخل الحقيقي للفرد يعتمد على إنتاجية العوامل الكلية **(TFP) total factor productivity** وعلى رأس المال والموارد الطبيعية وحدود التجارة . كما أن الارتفاع في **TFP** يزيد من دخل الفرد وهذا ما من شأنه رفع ثروة البلد من الموارد الطبيعية ورأس المال وتحسين التجارة ،وعندما تتحسن حدود التجارة لبلد ما فإنه يتمكن من زيادة وارداته الممولة بعائدات الصادرات ذاتها ، إذن فتحسن حدود التجارة يرفع من حجم الاستهلاك الداخلي المحتمل .

و يمكن أن تتحسن حدود التبادل للبلد وبالتالي دخل الفرد فيه إذا كان هناك طلب دولي إضافي على السلع والخدمات التي يصدرها أو كان هناك فائض في العرض الدولي من السلع والخدمات التي يستوردها.

غالبا ما لا يتم التفرقة بين نمو الإنتاجية ونمو الدخل الفردي ، فإذا كان نمو دخل الفرد الذي يعزى أساسا إلى نمو **TFP** يشكل المؤشر الأفضل للازدهار الاقتصادي ، فإنه بالإمكان عمليا استعماله للتأشير عن التنافسية الوطنية .

ب- **النتائج التجارية** :هناك عدة مقاييس لتحديد النتائج التجارية للبلد ونذكر منها ما يلي :

ب-1- **الميزان التجاري** : إن العجز في الميزان التجاري يمكن أن ينشأ عن عجز في موازنة الدولة أو معدل ادخار ضعيف مع مستوى منخفض للاستثمارات الخاصة في مجمل الاقتصاد أو العاملين معا .كما أن العجز في الحساب الجاري يمثل تحويلا حقيقيا للأجانب أي زيادة قيمة السلع والخدمات المستوردة من الخارج عن قيمة الصادرات إلى الخارج . و كنتيجة للادخار السلبي والقروض الخارجية فإن المشروعات العاملة في القطاعات ذات السلع المتاجر بها والخدمات للبلد المعني أقل تنافسية وفي الغالب فإن الحصة من السوق للمنتجين المحليين سوف تنقص.

ب-2-**تركيب الصادرات** : لقد استعمل بعض الاقتصاديون تقنية تقيس نسبة الصادرات لبلد ما العائدة للقطاعات ذات القيمة المضافة المرتفعة لكل عامل أو إلى القطاعات ذات التقانة العالية . فإذا كانت هذه النسبة كبيرة نسبيا أو تتزايد فهذا سيسمح بوجود تحسن في الميزة النسبية في القطاعات التي تكون فيها الأجور مرتفعة .

و هذا يعني أن الإنتاجية تزيد في فروع النشاط المنتجة للسلع القابلة للاتجار وذات القيمة المضافة المرتفعة للفرد بشكل أسرع مما يتم في الفروع الأخرى.

5-تجربة سنغافورة كنموذج للنجاح (15):

انطلاقا من تعريف التنافسية العالمي للقدرة التنافسية بأنا قدرة البلد على تحقيق معدل مرتفع ومستمر لنمو حصة الفرد من النـاتج المحلي الإجمالي ، فإن الدول النامية تملك فرصة أكبر على تحقيق نمو أعلى لمعدل نصيب الفرد من PNB من الدول المتقدمة التي تكون قد وصلت إلى الطاقة القصوى في استخدام مواردها وفي هذا الإطار سنأخذ تجربة سنغافورة كنموذج للنجاح .

فلقد تمكنت سنغافورة من الحفاظ على المرتبة الأولى في تقرير التنافسية العالمي لعدة سنوات ، ويمكن الإشارة إلى المرتبة الثانية الـتي احتلتها تونس في تقرير تنافسية دول إفريقيا بعد جزر موريس .

تعتبر سنغافورة دولة قائمة في مدينة واحدة لا تتجاوز مساحتها 648 كلم ² ويقارب عدد سكانا 4 ملايين نسمة ولقد تحـصلت على استقلالها في سنة 1965، ولقد عانت كثيرا من افتقار المياه والموارد الطبيعية.

ورغم هشاشة اقتصادها ، فقد اتبعت سياسات اقتصادية مفتوحة شجعت التجارة والاستثمار ، وكنتيجة لذلك ارتفع متوسط معدل النمو الاقتصادي السنوي إلى حوالي 10 في المائة حتى 1980 وتجاوز 7% في جميع السنوات منذ ذلك الحين .

و تعتبر حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الآن من بين الأعلى في العالم، وتحتل سنغافورة وباستمرار مرتبة متقدمة باعتبارها إحدى الدول الأكثر قدرة على التنفس في العالم. ويستند نجاح سنغافورة على الاستثمارات والتجارة الخارجية .

ويبلغ حجم التجارة السنوية لسنغافورة 3 مرات الناتج المحلي الإجمالي ، ولقد سعت سنغافورة إلى جذب الاستثمارات الأجنبيـة ، ونجد أن الهيئات الحكومية المعنية بالاستراتيجية الاقتصادية مثل مجلس التنمية الاقتصادية ، تديرها مجالس إدارة تضم ممثلين بارزين مـن القطاع الخاص ومديرين تنفيذين لشركات متعددة الجنسيات .

و من أهم العوامل والسياسات التي كان لها فعالية في تحقيق النجاح الكبير ما يلي:

أ- تشجيع الاستثمارات الأجنبية والتجارة الدولية مما أدى إلى :

*-رفع إجمالي صادرات سنغافورة من 8.2 بليون دولار أمريكي في سنة 1970 إلى 19.7بليون دولار أمريكي في عام 1980، و إلى حوالي 120 بليون دولار أمريكي في سنة1995 ؛

*- جذب الاستثمار الأجنبي بسبب البيئة الاقتصادية المتحررة، وقد تم تخفيض مستويات ضريبة الدخل للشركات من 40 في المائة في 1986 إلى 26 % في الوقت الحاضر، ويجرى حاليا إعداد خطط لإجراء المزيد من التخفيضات. كما يتم فـرض الـضرائب علـى الشركات الأجنبية وفق لنفس الأسس التي تفرض فيها على الشركات المحلية، ولا يوجد حد أدنى للأجور ولا تعويضات على البطالة.

ب- التركيز على التعليم ، حيث وجهت جهودها إلى رعاية رأس المال الفكري وإدخال التقنيات الأكثر حداثة ؛

ج- البنية التحتية والتكنولوجيا ، حيث تتصدر سنغافورة بلدان آسيا في استخدام الحواسب الإلكترونية والبريد الإلكتروني ، أما فيما يخص التجارة الإلكترونية فإن سنغافورة عل وشك أن تكون الدولة الأولى في العالم.

الخاتمة والتوصيات: إن ما يميز النشاطات الاقتصادية هو وقوعها تحت هاجس التنافس على الصعيد العالمي ، فمـع زوال الحـواجز الجمركية والقيود الكمية والتزايد الكبير في الحواجز التقنية المتعلقة بمعايير الجودة والبيئة ، أدى ذلك إلى ظهور منافسين علـى درجـة عالية من القوة . كما أن المعايير التقليدية للمنافسة كالميزة التنافسية لم تعد تتمتع بأهميتها كأداة لتطوير اقتصاد تنافسي ، وبدأ الاهتمام موجها نحو الميزة التنافسية كنموذج بديل .

إن نجاح أي دولة في رفع المقدرة التنافسية لمنتجاتا في ظل العولمة وانفتاح الأسواق سيعمل على تعزيز مكانتها الاقتصادية بـين دول العالم .

واستنادا إلى ما سبق ، فإن مدى نجاح الجهود المبذولة لتحسين القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني في المرحلة القادمـة يعتمـد علـى عنصرين أساسيين :

- تشجيع الاستثمار المحلي وجلب الاستثمار الأجنبي باعتباره مصدرا رئيسيا للتمويل بالإضافة إلى كونه وسيلة هامـة لنقـل التكنولوجيا بما يؤدي إلى رفع مستوى الإنتاجية وتحسين جودة المنتجات السلعية والخدمية .
- تنشيط قطاع التصدير الذي يعتبر محفزا للنمو الاقتصادي كونه يعمل على تحسين كفاءة استخدام الموارد والاستفادة مـن وفورات الحجم التي تساعد في التغلب على ضيق السوق المحلي ، وذلك من خلال فتح الأسواق الجديدة وتحـسين جـودة المنتجات ونوعيتها بما يعزز من قدرة الصادرات على المنافسة في الأسواق الخارجية .

وفي الأخير يمكن تقديم بعض التوصيات التي نراها ضرورية لتمكين الاقتصاد الوطني من مواكبة متطلبات التوجـه نحـو عولمـة الاقتصاد والانفتاح على الأسواق الخارجية :

- الاهتمام بتعزيز القدرة التنافسية للمنتجات الوطنية من السلع والخدمات لتمكينها من الصمود والمنافـسة أمـام المنتجـات الأجنبية في الأسواق المحلية والعالمية ،وذلك من خلال دراسة وتشخيص المعوقات والمشكلات التي تحد مـن قـدرة هـذه المنتجات على المنافسة ،والعمل على إيجاد الحلول الناجعة لها بما يؤدي إلى تعزيز الميزة التنافسية لتلك المنتجات . فإنـه مـن الضروري الإسراع في إنجاز مشروع دراسة التنافسية الجزائرية لتحديد مواطن الضعف والقوة والخروج بتوصـيات لتعزيـز مقدرتا التنافسية .
- مواصلة العمل على تحقيق التكامل مع الاقتصاد العالمي والاستفادة من الاتفاقيات التجارية التي تسهل عملية التبادل التجاري وفتح الأسواق العالمية أمام الصادرات وجلب الاستثمارات الأجنبية ، وفي هذا اال ، لابد مـن اسـتكمال الـسياسات والإجراءات الكفيلة للتعامل مع متطلبات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية واتفاقية الشراكة الأوروبية بكفاءة .
- ضرورة مواصلة العمل على تحقيق الإصلاح والتطوير الإداري الشامل الذي يكفل إزالة الروتين وتحسين مـستويات الإدارة بدف تعزيز فرص النجاح أمام جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية القادرة على مواجهة متطلبات المرحلة القادمة.
- تفعيل دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وتعزيز شراكته مع القطاع العام من جهة ، واقتصار دور الحكومة علـى معالجة التشوهات التي تعيق عمل آلية السوق وحماية المنافع الاجتماعية من جهة أخرى .
- إن الوصول إلى تحقيق القدرة التنافسية والمحافظة عليها إنما يتطلب تناغما وتكـاملا في الأداء بـين الإنـسان والمؤسـسات الإنتاجية، و أجهزة الدولة ، وبين النشاط التعليمية والإطار التشريعي في الداخل، والجهد التسويقي والوعي الكامل والدائم بكل المستجدات على الساعة العالمية في ذات الوقت ومن ثم لا يمكن القول بأن القدرة التنافسية لدولة ما يمكن أن تزيد على سبيل المثال بناءا على نشاط اقتصادي بذاته يعمل كجزيرة منعزلة أو بتراجع مطلق في دور الدول وإنما هو التناغم والتنـافس والتكامل.

الهوامش والإحالات :

1-وديع محمد عدنان ، مسح في مؤشرات التنافسية وسياستها ، ورقة مقدمة في ورشة عمل حولً محددات القدرة التنافسية للأقطار العربية في الأسواق الدوليةً ،تونس 19-21 جوان 2000، المعهد العربي للتخطيط ، ومعهد الاقتصاد الكمي ، تونس

2-Botham , Ron and Bob Downs , Industrial clusters : scotland's Route to Economic Success , p6

3-Enright,M.J , why local clusters are the way to win the game world link ,5,july/august,24-25

4-Enright ;m.j , The Geographic scope of cmpetitive advantage , in E.Driven ,j.Groenewegen,and S.van hoof, editors,stuck , in the Regon :changing scales of regional identity . (Utrecht : Netherlands geograpical studies 155 ,p87-102)

5- عمليات التزويد الخارجي أو OUTSOURCING ، هي تلك العمليات المتمثلة بالإنتاج لصالح شركة أجنبيـة تعمـل في المال ذاته ، ويذكر أن هذا النوع من الإنتاج منتشر في قطاع البرمجيات ، حيث تعتمد الولايا المتحدة بشكل خاص ، ونتيجة للـنقص في المبرمجين ، على عمليات التزويد الخارجي من بلدان أخرى كالهند .

6-WORLD ECONOMIC FORUM , WORLD COPETITIVENESS REPORT , 1999

7- وقائع ووثائق الأسبوع الأردني العلمي الخامس 1997 : تطوير القدرة التنافسية في الأردن – الجـودة والانتاجيـة والـشفافية والمسائلة – الجمعية العلمية الملكية ، عمان ، الأردن

8- Michael Porter , the competitive advantage of nations ,Harvard Business Review no2,march –april 1990

9-طاهر كنعان ، دور الدولة في البيئة الاقتصادية العربة الجديدة ، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي وصندوق النقـد العربي ، بيروت 1998

10- Oral & chabchoub (1997) An Esimation Model for Replicating the Ranking of the World Competitiveness Report international , journal of forecasting 13(4) decembre ,pp527-577

11- Lall,s.(2001) .Competitiveness Indices and Developing Countries : An Economic E valuation of Global Compétitiveness Report .World Development ,vol 29,n9 septembre,pp1501-1525

12-Mc Fatridge.D.G(1995) , la competitivité : notions et mesures . OTTAWA, industries, Canada

13- IDEM

14- Havrylyshyn o & p.Kunzel(1997) , intra-industry trade of Arab Countries : An indicator of potentieal competitiveness Washington , IMF

15- WORLD ECONOMIC FORUM, WORLD COPETITIVENESS REPORT, 1999

الرقابة على الأموال العمومية كأداة لتحسين التسيير الحكومي

من إعداد: **أ. صرارمة عبد الوحيد**
جامعة أم البواقي – الجزائر

مقدمة :

إذا كان مفهوم الرقابة واسع ويختلف تعريفه باختلاف مجال استعماله، فان مفهومه محدود في المجال المالي ويتعدى ذلك من حيث مراقبة التسيير، أي رقابة الفعالية والمردودة، وللرقابة عدة أهداف، سياسية، مالية، إدارية، واقتصادية. كما يمكن أن تتم في عين المكان أو بواسطة الوثائق فقط. أما وقت الرقابة فيمكن أن يكون قبل وقوع العمل المالي وتسمى رقابة قبلية، أو موافقة للعمل المالي وتسمى رقابة آنية، أو بعد الانتهاء من صرف النفقات وتحصيل الإيرادات وتسمى رقابة بعدية.

وكان النظام المالي الإسلامي أول من فصل بين أموال الحاكم و الأموال العامة للدولة، وبين وظيفة الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، وفصل كذلك بين سجلات الإيرادات وسجلات النفقات، و بالتالي العمل بمبدأ شمولية الميزانية. و قد ركزت الأنظمة الاقتصادية الرأسمالية والاشتراكية على رقابة الشرعية والنظامية، اما في الوقت الحالي فقد تعدت أوجه الرقابة لتشمل نوعية التسيير.

1- مفهوم الرقابة و أهدافها مصطلح الرقابة نجده مستعملا في الدراسات بصفة مكثفة دون أن يكون مفهومه واضحا من قبل، والرقابة تستعمل في جميع المجالات سواء كانت سياسية اقتصادية قضائية أو إدارية ...الخ.

1-1- تعريف الرقابة: يختلف معنى الرقابة من حيث المقاييس و الأساليب المستعملة، فالرقابة على القضاء تختلف عن الرقابة على الأموال العمومية وغيرها من الرقابة الأخرى، لكن يمكن التوصل إلى استخلاص المبادئ الأساسية للرقابة وتقديمها في شكل تعريف متضمنا النقاط المشتركة لمختلف أنواعها(1) فهى جزء من العمل الإداري بحيث تهدف إلى التحقق من صحة الأداء وتقويمه في حالة اعوجاجه وهو المفهوم الإيجابي للرقابة وليس تلك التي تفرض العقاب في حالة حدوث الأخطاء وهو المفهوم السلبي لها.

و بالتالي فالرقابة على الأموال العمومية تعني التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقيق من الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمادية والمالية، وكذلك الوثائق والحسابات، واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعة كمقاييس لعمل المسيرين ومعاقبة المخالفين. ولا تقف الرقابة عند هذا الحد أي العلاج بل تتعداه إلى الوقاية، معنى ذلك أن الهدف من الرقابة ليس فقط تسليط العقوبات على المخالفات والأخطاء التي يرتكبها الموظفون القائمون على تنفيذ الميزانية، بل أيضا تهدف إلى تقديم النصح لهم لتفادي الأخطاء مستقبلا(2)

ويمكن استخلاص مفهوم الرقابة عل الأموال العمومية على أنها ملاحظة ومتابعة النفقات والإيرادات التي يقوم بصرفها وتحصيلها الأشخاص الذين خول لهم القانون ذلك، والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعة لتنظيمها، كأن يتأكد من أن الالتزام أو الأمر بالصرف الخاص بنفقة معينة قد تم صرفه، أو الالتزام به بصفة مطابقة لتنظيمات وقوانين المحاسبة العمومية. فالمراقب يقيم المسؤولية الملقاة على عاتق مرتكبي الأخطاء فيطلب من الجهات المختصة بإيقاع العقوبات اللازمة، أو يقوم هو بذلك إن كان في سلطته ويسهر على عدم تكرار مثل هذه الأخطاء. كما أن الرقابة على الأموال العمومية هي في آن واحد رقابة على صرف النفقات وتحصيل الإيرادات.

و على ضوء التعاريف السابقة يتضح أن الرقابة على الأموال العمومية تشمل مايلي :

أ - الفحص: وهو التأكد من صحة وسلامة العمليات التي تم تنفيذها، وما يتبع ذلك من اللجوء إلى الأدلة والإثباتات المختلفة، كوسيلة للتأكد من سلامة القياس الكمي والنقدي للعمليات المالية .

ب - التحقيق:و يقصد به إمكانية الحكم على الحسابات الختامية كتعبير سليم على نتيجة العمليات المالية والأرصدة و المركز المالي في نهاية مدة معينة.

ج - التقرير: وهو بلورة نتائج الفحص والتحقيق بصفة شاملة لتسليمها للجهات المختصة.(3)

وموضوع رقابة التسيير هو معرفة درجة تحقيق الأهداف أي رقابة الفعالية " Le controle de lefficacite" وإذا ما كان استعمال الوسائل المتاحة بطريقة مثلى مقارنة بالأهداف المحققة أي رقابة المردودية " Le cotrole de lefficience " ، وهي رقابة بعدية تتم بعد اتخاذ القرارات.

و مفهوم التقييم يتعلق حديثا بالنسبة للإدارة، ففي فرنسا مثلا تم تعريفه على أنه برنامج يهدف إلى البحث عما إذا كانت الوسائل القانونية الإدارية والمالية المسخرة لتنفيذ برامج أو سياسة معينة تسمح بتحقيق النتائج والوصول إلى الأهداف المحددة لذلك (4).حيث تتميزالعملية ب:

- التزام الموضوعية، إذ لابد أن تكون قاعدة المعطيات والمستندات المستعملة في العملية دقيقة و كافية لاتخاذ القرارات.
- استقلالية الأحكام الصادرة.
- التزام الشفافية، إذ يجب أن تكون طريقة و معايير ونتائج التقييم واضحة، لذلك فان وضع نظام التقييم يهدف إلى جعل الإدارة تعيد النظر كل مرة في طريقة تسييرها،

1-2- أهداف الرقابة علي الأموال العمومية: تعتبر الأموال العمومية من إيرادات ونفقات وسيلة غير مباشرة لتدخل الدولة في مجالات متعددة، وطبعا يجب أن تكون هذه الأموال مرخصة من طرف السلطة التشريعية حتى تقوم الحكومة بتنفيذها. لكن أثناء أداء هذه الأخيرة لمهامها قد ترتكب أخطاء عن قصد أو غير قصد ، مما يستدعي ضرورة مراقبتها، وان كان هذف المراقبة الأساسي هو أن يكون عمل السلطة التنفيذية وفق المسار الذي رخصته لها السلطة التشريعية، أي التسيير الحسن للأموال العمومية و ترشيد استعمالها.

ونظرا لأهمية الجهاز الرقابي فقد ارتأينا أن نتطرق إلى الأهداف التي يرمي إليها على مختلف النواحي ماليا اقتصاديا و سياسيا.

1-2-1-الهدف المالي للرقابة: أن الهدف المالي للمراقبة هو ضمان تسيير حسن واستعمال سليم وعقلاني للاعتمادات الممنوحة، و لتحقيق هذا الهدف وضع المشرع العديد من القواعد القانونية و التنظيمية لضمان احترام إجازة الميزانية من جهة، والبحث عن مواضع الخلل التي تؤدي إلى المساس بالأموال العمومية و الأخطاء المرتكبة عند تنفيذ الميزانية من طرف الأعوان المكلفين من جهة أخرى. فعند وجود أخطاء أو تجاوزات يتم إحالة مرتكبيها على السلطات المختصة في تقرير العقوبات(5).

وترتكز الجهات الرقابية في تحقيقاتها وتحرياتها على ثلاث محاور:

أ - المحور الأول:يتمثل في مدى شرعية وصحة العمليات المالية.

ب -المحور الثاني: يتناول دقة العمليات المالية والحسابية حيث الجهاز الرقابي يكشف الأخطاء العددية التي ترتكب خلال تنفيذ العمليات المالية وذلك بمقارنة مدى تطابقها مع الوثائق المثبتة.

ج - المحور الثالث:حيث تعتمد فيه الرقابة على نزاهة و سلامة كل العمليات المالية والحسابية بكونها خالية من كل ضروب التزوير والتدليس .

1- 2-2- الهدف الإداري للرقابة: من الناحية الإدارية تهدف الرقابة إلى محاربة البيروقراطية و التباطؤ الإداري ومختلف أشكال السلوك التي تؤدي إلى إهانة المواطن و المساس بمصالحه، كما أن الهدف من الرقابة، كذلك هو التحقيق في الظروف التي يتم فيها استخدام الوسائل البشرية و المادية من طرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة. وبذلك يقوم الجهاز الرقابي بضمان السير الحسن والسليم للمصالح الإدارية لأداء مهامها على احسن وجه (6).وبالتالي محاربة النقص والتقصير وسوء التنظيم و غياب الصرامة في العمل على مستوى الإدارات والمؤسسات العمومية.

كما أن الرقابة تقوم بتقديم الاقتراحات والمعلومات اللازمة لإعادة التنظيم الجيد حتى تكون مردودية أداء العمل على أكمل وجه.

1-2-3- الهدف الاقتصادي للرقابة: إن البرامج الإنمائية، الاقتصادية والاجتماعية بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان تشكل إطارا للبرامج الاستثمارية، والتي من خلالها تحاول تكثيف مجهوداتا بغية التطور الاقتصادي والاجتماعي للبلاد. وتحتوى هذه البرامج الإنمائية نوعية التجهيز والمبالغ المخصصة للتنفيذ والفترة الزمنية(7) و أجهزة الرقابة بإمكانا مراقبة وضمان مدى مطابقة التنبؤات المالية مع الأهداف المرجوة والمسطرة في البرامج الإنمائية، وعادة ما ترجع صلاحيات المراقبة والتحقيق في هذا الميدان، إلى البرلمان والهيئات التابعة للوزارات المكلفة بالمالية بالإضافة إلى السلطات الوصية.

1-2-4- الهدف السياسي للرقابة: إن الهدف السياسي من الرقابة على الأموال العمومية سواء من طرف الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية أو تلك الخارجية عن إدارتا والممارسة من طرف هيئات دستورية قائمة بذاتا يتمثل في جانبين:

أ-رقابة داخلية:وهنا تحاول الحكومة أن تعطي صورة حسنة عن تنفيذها للميزانية، وذلك بمحاولة تجنب وقوعها في الأخطاء حتى تكون حصيلتها السنوية المقدمة مطابقة للتقديرات، عملا بمبدأ المراقبة الذاتية.

ب-رقابة خارجية:وهي تلك التي تقوم با أجهزة غير تابعة للحكومة كالبرلمان و مجلس المحاسبة، و الهدف منها تقويم سياسة الحكومة لتحقيق نمو اقتصادي واجتماعي.

2-آليات وأنواع الرقابة على الأموال العمومية

2-1-آليات الرقابة على الأموال العمومية: للرقابة آليات كثيرة ومتنوعة، بل وتختلف أنواعها من هيئة لأخرى، إذ أن لكل هيئة رقابية آليات خاصة با للوصول إلى أداء مهامها بصفة ناجعة وفعالة و تقسم آليات الرقابة إلى:

2-1-1 من حيث اعتمادها على التوقيت الزمني لممارسة الرقابة تتخذ ثلاث صور:

- يمكن أن تقع قبل التنفيذ وتسمى الرقابة السابقة.
- يمكن أن تقع أثناء التنفيذ و تسمى الرقابة الآنية.
- يمكن أن تقع بعد التنفيذ وتسمى الرقابة اللاحقة.

و بالتالي فكل هيئة تعتمد علي وقت معين لممارسة وظيفة المراقبة.

2-1- 2 من حيث طريقة ممارسة الرقابة نجد:

-رقابة فجائية.
-رقابة دورية حسب فترات معروفة و منتظمة.
-رقابة دورية غير منتظمة وذات إشعار مسبق.

2-1-3- من حيث شموليتها نجد:

ا- رقابة بالوثائق على سبيل المثال، مجلس المحاسبة يمارس وظيفة المراقبة البعدية للسنة السابقة بواسطة مستندات يرسلها له الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون(8).

ب - الرقابة في عين المكان : يمكن في مجال مراقبة تسيير الإدارات العمومية القيام بالمهام في شكل ملاحظة وتحقيق بعين المكان، قصد استخلاص الوقائع والملابسات الحقيقية لتلك الأخطاء كما يخول القانون الحق للمراقب في الاستماع إلى كل مسؤول أو عون على مستوى تلك الهيئة المعنية.

2-2 أنواع الرقابة علي الأموال العمومية

يمكن تقسيم الرقابة على الأموال العمومية إلى عدة أنواع تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر منها الباحث:

2-2-1فمن حيث الزمن الذي تمارس فيه هذه الرقابة يمكن تقسيمها إلى:[9]

أ - الرقابة القبلية: هذه الرقابة تكون سابقة لعملية التنفيذ، حيث تمنع وقوع الأخطاء والتجاوزات، و تؤكد مطابقة التصرف المالي مع القوانين و الأنظمة المعمول بها وبالتالي فهي رقابة وقائية.

ب - الرقابة الآنية: وهي الرقابة التي تتزامن مع تنفيذ الإيرادات والنفقات، وقد يكون الجهاز المكلف بها جزء من الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية كأن يقوم المحاسب العمومي بمراقبة الآمر بالصرف، و هي تعتبر رقابة داخلية و الهدف منها هو الوقاية من الوقوع في الأخطاء.

ج - الرقابة البعدية أو اللاحقة: وهي رقابة تأتي بعد تفنيذ عمليات الميزانية، وتتم من طرف هيئات قد تكون تابعة للسلطة التنفيذية أو مستقلة عنها، وهدف هذا النوع من الرقابة هو التحقيق من التنفيذ و كشف الأخطاء والتجاوزات التي تحصل.

2-2-2- وتقسم من حيث السلطة التي تمارس الرقابة المالية إلى رقابة إدارية سياسية وقضائية :[10]

أ - رقابة إدارية: هي تلك التي تقوم بها أجهزة الحكومة على نفسها وهي تتناول كيفية تنفيذ الميزانية وتسيير الأموال العمومية، و يتولى القيام بذه الرقابة موظفون حكوميون وهي رقابة هرمية سلمية لرؤساء على مرؤوسيهم أو تقوم بها أجهزة مختصة بذلك.أو قسم مالي تابع لوزارة المالية وتتناول هذه الرقابة عمليات التحصيل والصرف التي يأمر بها الوزراء أو من ينوبهم، وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية.

ب - الرقابة السياسية:بصورة عامة فالغاية من الرقابة على التنفيذ الميزانية هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في تحصيل الإيرادات و صرف النفقات، و تتحقق هذه الرقابة عن طريق التزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للبرلمان تبين فيه ما تم جبايته فعلا من الإيرادات و ما تم صرفه فعلا من النفقات ومدى مطابقة كل هذا لما ورد في الميزانية.[11] كما يمكن لعضو من البرلمان أو مجموعة أعضاء من إجراء تحقيق في إحدى أو مجموعة من القضايا التي ترى فيها ضرورة لذلك.

ج - الرقابة القضائية: تقوم بها أجهزة مستقلة، حيث تعمد بعض الدول بإنشاء أجهزة مستقلة وتنيط بها مهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية ومراقبة كل التصرفات المالية، و تهدف من وراء ذاك إلى الحفاظ على المال العام، و عادة ما تتبع هذه الأجهزة رئيس الجمهورية حتى تتمتع باستقلال تجاه الوزارات المختلفة، وتقوم بتقديم تقرير سنوي لرئيس الدولة تبين فيه كل ما قامت به من أعمال و ما كشفت عنه الرقابة المالية و المحاسبية من مخالفات وتوصيات للجهاز لتلافي أي أخطاء مستقبليا، و هذه الرقابة يقوم بها مجلس المحاسبة في الجزائر.

2-2-3- وهناك تقسيم آخر للرقابة من حيث طريقة معالجتها للأخطاء حيث تصنف إلى:

أ - رقابة وقائية:وهي رقابة التي تقي العون المنفذ من الوقوع في الأخطاء، و بتالي تحميه من كل التصرفات المخالفة للقوانين والقواعد التنظيمية المعمول بها، والتي ينجر عنها عقوبات و هو الأحسن من الرقابة لأنه يضمن التسيير الحسن للأموال العمومية و الحفاظ عليها[12].

وحسب رأينا فان تدعيم الرقابة الواقية يجعل من عملية التنفيذ معقدة. إذا يجب أن تمر علي عدة مراحل مما يحول دون تسيير حسن للأموال العمومية نتيجة صعوبة التنفيذ والبيروقراطية مما يجعلنا نلجأ إلى النوع الثاني.

ب - الرقابة الكاشفة أو العقابية: وهي الرقابة التي تكون بعد تنفيذ الإيرادات والنفقات فتقيم نوعية التسيير وتكشف الأخطاء وبالتالي يتم تسليط العقوبات علي مرتكبيها و هي ضرورية حتى لا تتكرر مثل هذه الأعمال. وهذا النوع من الرقابة لا يعيق عملية التنفيذ إذ تتم عملية التفتيش بعد الانتهاء من تنفيذ الإيرادات و النفقات .

3- مبادئ الرقابة علي الأموال العمومية

إن نظام الرقابة علي الأموال العمومية يرتكز علي عدة مبادئ تمثل أساس و ركيزة هذا النظام، هي مبادئ الشرعية و النظامية والفعالية والمردودية .

3-1- مبدأ الشرعية و النظامية

تنفيذ النفقات و الإيرادات المرصودة في الميزانية يجب أن تكون باحترام القواعد القانونية والمالية التي تحكم ذلك.

3-1-1- مبدأ الشرعية: فعملية تحصيل الإيرادات و صرف النفقات لا يمكن أن تتم إلا بعد موافقة قانونية مسبقة ولا يمكن تنفيذه إلا من طرف شخص مؤهل قانونا.

أ - عملية تنفيذ النفقات والإيرادات يجب أن تكون مجازة قانونا:

فكل تنفيذ لنفقة أو إيراد يجب أن تتوفر علي إجازة قانونية حيث تمثل شرط أساسي لازم لتنفيذها ويجب أن يأخذ بعين الاعتبار ثلاث جوانب هي:

أ.1 - الجانب السياسي : إذا يجب موافقة البرلمان علي الميزانية و بالتالي توفر رخصة صرف النفقات المرصودة وتحصيل الإيرادات .

أ.2 - الجانب المالي: يجب أن لا يتعدى الإنفاق سقف محدد مسبقا و هذا للحفاظ علي التوازن المالي.

أ.3 - الجانب الإداري : يجب تيئة الشروط اللازمة لمنع كل تبذير أو سوء استعمال من طرف أعوان الادارة المكلفين بتنفيذ الميزانية و لتجنب أن تفقد هذه الإجازة معانيها بسبب عدم احترام هذه الجوانب فان تنفيذ الميزانية أخضع لعدة إجراءات صارمة تخص طرق التنفيذ مدته ولأعوان المكلفين بذلك.

ب - عملية تنفيذ الميزانية تكون من طرف أشخاص مؤهلين قانونا: فتنفيذ الميزانية ليجب أن يكون مجازة قانونا فقط بل يجب أن يكلف با أشخاص مؤهلين مكلفين بتنفيذ العمليات المالية هما الأمر بالصرف و المحاسب العمومي وفي هذا الموضوع تنص المادة 14 الفقرة الأولى من القانون 21/90 و التعلق بالمحاسبة العمومية " تنفيذ النفقة و العمليات المالية يكون من طرف الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وذلك حسب الشروط المحددة في القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية ." (13)

والآمر بالصرف والمحاسب العمومي هم جزء من التنظيم الإداري، لكن مفصولان عن بعضهما والعلاقة التي تربطهما تكون تكاملية أثناء أداء مهامهما، والفصل بين الآمر بالصرف و المحاسب العمومي أتت به التشريعات المالية الفرنسية، وأخذت به التشريعات المالية الجزائرية خاصة في القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر.

3-1-2- مبدأ نظامية العمل المالي:

ا- نظامية عملية التسيير: في هذا الإطار يجب التحقق من مدى مطابقة التصرف المالي مع الإجازة الميزانية والقوانين والتنظيمات، و موافقة العملية المالية مع الإجازة الميزانية إذ أن احترام هذه الإجازة يعني احترام مبدأ سنوية الاعتمادات والتخصيص القانوني للعملية وسقف الاعتمادات.

فاحترام الإجازة الميزانية تكون لاعتمادات لا تتجاوز مدة استعمالها سنة ميلادية، وعمليات الإنفاق المنصبة على اعتمادات مفتوحة صالحة فقط للسنة التي تم فيها إجازتا وبعد انتهاء المدة، لا يسمح بأي نفقة دون فتح اعتمادات جديدة والمادة 25 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية تنص على الاعتمادات الضرورية لنفقات التسيير يجب أن تبرر سنويا وبالاميع ولا تعطي أي حق لاستعمالها في السنة المقبلة، (14)إذا فالاعتمادات المفتوحة مقبولة لسنة واحدة فقط ولا يمكن أن تمدد لسنة أخرى.

لكن هذا المبدأ لا يطبق بصفة مطلقة، فهناك استثناءات في بعض الأحيان كما هو الحال بالنسبة لبرامج التجهيز التي تتعدى عدة سنوات وقد نصت عليها المادة 06 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فإجازات البرامج تطبق على نفقات التجهيزات

العمومية والإنفاق الاستثماري و الإنفاق في رأس المال فتدون في الميزانية العامة للدولة في شكل إجازات البرامج، وتنفد بواسطة اعتمادات للدفع(15)، وإجازات البرامج تشكل الحد الأعلى لنفقات الآمرين بالصرف التي يمكنهم الالتزام بها لتنفيذ الاستثمارات المخططة وتبقى صالحة دون تحديد مدتها إلى غاية إلغائها واعتمادات الدفع تمثل المبالغ السنوية التي يجب أن يأمر بصرفها وإصدارها بشكل حوالات لتغطية الالتزامات المتعاقد عليها كما أن احترام مبدأ التخصيص القانوني هو شرط أساسي لنظامية العمل المالي فالقانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية نص على أن الاعتمادات المفتوحة تخصص بفصول أو قطاعات حسب الحالة تجمع النفقات حسب طبيعتها وتوجهاتها طبقا لمدونات محددة بواسطة التنظيم.(16)

ب- موافقة عملية الإنفاق للتشريعات واللوائح :

عملية الإنفاق يجب أن تكون موافقة للقوانين واللوائح وعند التنفيذ يجب احترام النظم المطبقة في هذا المجال والنصوص المتعددة التي تحتوي على قواعد تنفيذ العمليات المالية تكون مرتبطة أكثر بشكلية التنفيذ ومثالنا على ذلك بعض العمليات المالية كالتعويضات الأساسية و التكميلية للموظفين، القواعد المطبقة لمصاريف التنقلات، نظام مساعدات الدولة للقطاع الاجتماعي ...الخ.

ج- انتظام وصحة القيود المحاسبية:

تنفيذ العمليات المالية تتطلب من الأعوان المكلفين بذلك مسك دفاتر محاسبية وهي تعتبر عملية قانونية، فالآمر بالصرف الذي ينفذ العمليات المالية بمرحلتها الإدارية لا بد أن يمسك محاسبة للالتزامات وأخرى للحوالات المصدرة، بينما المحاسب العمومي لا بد له من مسك محاسبة خاصة بدخول وخروج الأموال. ويجب أ، تكون القيود المحاسبية مقدمة بكل صدق وأمانة وتنظيم محكم (17) .

و الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية لا بد لهم أن يحترموا التعليمات المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية.

و نعني بالمحاسبة العمومية كل القواعد والأحكام القانونية التي تبين وتحكم كيفية تنفذ ومراقبة الميزانيات والحسابات والعمليات الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني، وكل الحسابات والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.كما تبين التزامات الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين ومسؤولياتهم وكذلك كيفية مسك الحسابات سواء بالنسبة للآمرين بالصرف أو المحاسبين العموميين.(18)

ويرجع أصل المحاسبة العمومية في الجزائر إلى المرسوم الفرنسي المؤرخ في 31 ماي 1862 وبعد الاستقلال تم الأخذ بالمرسوم رقم 259/65 المتضمن مسؤوليات وواجبات المحاسبين العموميين، وأخيرا القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية بالإضافة إلى كل الأحكام الجديدة التي تنص عليها كل قوانين المالية.

3-2-مبدأ الفعالية و المردودية L'efficacité et l'efficience

هذا المبدأ يقودنا إلى التحقق من فعالية التسيير ثم مردودية العمل الإداري وبالتالي المرفق العام.

3 -2 -1- فعالية التسيير :

إن فعالية التسيير تفرض التفرقة بين فعالية المؤسسات الاقتصادية الفعالية في المرفق العام. إذ أنهما مختلفان تماما، فمفهوم فعالية التسيير في المؤسسات الاقتصادية يعني الربح والفائدة ويتطلب هذا استعمال تقنيات تسييرية ومراقبة الفعالية في المؤسسات هي مراقبة التسيير الذي ينصب على تقييم اختيارات الوسائل بالمقارنة مع التكاليف المتحملة، وتحليل التكاليف لاختيار أحسن توليفة ممكنة بين الوسائل المالية المستعملة، والأهداف المسطرة أو المحققة، وهنا يجب التفريق بين المردودية التي تعني تحقيق الأهداف المسطرة بواسطة الوسائل المتاحة والفعالية التي تعني تحقيق الأهداف المسطرة بأقل تكاليف.

بينما مفهوم الفعالية في المرافق العامة فهو مختلف اختلافا جوهريا، لأن مفهوم الربح منعدم تماما ومفهوم الفعالية للتسيير العمومي مرتبط بالمنفعة العامة المقدمة من المرفق العام كما أن مفهوم الفعالية مرتبط بالحاجات العامة وذلك بالبحث عن موازنة بين الغايات والنتائج المحصل عليها (19)، ومن هذا المنظور فمفهوم الفعالية في الإدارة العمومية ينصب على البحث عن أثر برنامج أو سياسة معينة على المجتمع وذلك بمعرفة مدى تحقيقها للأهداف المرجوة، مثلا إذا أرادت الدولة تطبيق برنامج لتنظيم الولادات ففعالية مثل هذا

البرنامج تكون بمعرفة أثره على عدد الولادات، فإذا تحددت الولادات هذا يعني أن البرنامج حقق الهدف منه، إن الإدارة التي تعمل لتحقيق أهداف معينة لا يجب أن تكتفي بالنتائج المحققة لكن أن تبحث هل هذه النتائج كافية أو مناسبة بالمقارنة مع الوسائل المستعملة، وبالتالي فمفهوم الفعالية في التسيير العمومي يتطلب تحديد مفهوم التحكم في الإدارة، وذلك بتحديد درجة الكفاية والفعالية للتسيير المالي للإدارة العمومية.[20] والكفاية تعني تحديد هل الإدارة سيرت واستعملت الوسائل المادية والبشرية بطريقة اقتصادية لتحقيق الأهداف، وبالتالي فالكفاية هي مرادفة للإنتاجية التي تسمح بقياس المردودية النهائية، ثم أن البحث عن توازن بين الأهداف المسطرة والنتائج المتحصل عليها صعبة للغاية خاصة عندما تكون درجة المنفعة العامة صعبة التقييم، وانه من الصعب معرفة ما إذا كانت النتائج المتوخاة قد تحصلنا عليها فعلا. إن صعوبة التقييم الكمي للنتائج المتحصل عليها في غياب معايير كافية لذلك يشكل أحد أهم الصعوبات في البحث على الفعالية في التسيير العمومي.

3- 2-2- مردودية العمل الإداري:

لضمان تقديم الخدمات العامة تقوم الدولة بتسخير وسائل هامة خاصة اعتمادات مالية ضخمة. و رغم كون هذه الخدمات العمومية غير معنية بقوانين المنافسة الحرة لكنها قد تكلف غاليا في حالة ما إذا كان هناك سوء تسيير، وإذا اختفت الرقابة يعني ذلك غياب آليات تضمن استعمال رشيد للوسائل .إن التسيير الجيد للأموال العمومية يستلزم قياس التكاليف والمردودية وتستلزم بالضرورة القيام بالمقارنة بين التكاليف و المردودية.

ودراسة هذه التكاليف ضرورية لتقدير مردودية المرافق العامة وحث المسيرين على استعمال الموارد بصفة مثلى خاصة إذا كانت الدولة تعاني من مشاكل مالية وقياس المردودية للمؤسسات العمومية يقودنا إلى قياس المردودية للإدارات العمومية وقياسها لمؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري.

أ - قياس التكاليف و المردودية في المرافق العامة والإدارات العمومية : إن قياس التكاليف و المردودية في المرافق العامة صعب التحقيق نظرا لكون الخدمات المقدمة لا يمكن قياس تكلفتها بدقة بل يكون ذلك بصفة تقديرية، ورغم كون هذا التقييم لا يعطي بصفة دقيقة تكاليف الخدمات المقدمة ورغم كون النتائج المحصل عليها غير كافية لكنها تعتبر مهمة حيث تسمح للمسيرين باستعمال الوسائل بصفة مثلى وبالتالي تحسين تسيير المرافق العامة.

و لقياس تكلفة مصلحة معينة يجب حساب كل ما يكلفه تسيير المرفق لمدة سنة وهناك ثلاث مفاهيم للتكلفة هي:

أ.1 - التكلفة الداخلية: وتأخذ بعين الاعتبار فقط تكاليف النفقات المتعلقة مباشرة بسير المصلحة، أي كافة نفقات المستخدمين وجزء من نفقات المنقولات والعقارات.

أ.2 - التكلفة الخاصة بالتسيير: وتشمل النفقات الداخلية ونفقات التسيير، مثلا بالنسبة لمصلحة الطرقات والجسور فإنه تضاف لها تكاليف صيانة الطرقات.

أ.3 - التكاليف الشاملة أو الكلية:وتشمل بالإضافة إلى ما سبق باقي التكاليف مثل نفقات التحويل، كمنح المـاهدين وأرامل الشهداء وأهم ما تركز عليه الرقابة هو تكاليف التسيير [21]. مع العلم أن تكلفة المصالح الخارجية تتضمن بالإضافة إلى تكاليفها جزء من تكلفة الإدارة المركزية، أي السلطة الوصية.

كما أنه لا يمكن معرفة علاقة التكلفة بالمردودية إلا إذا قمنا بحساب:

- تكلفة العون أي العلاقة بين التكلفة والوظيفة بمتوسط عدد المستخدمين.
- السعر المرجعي أي تكلفة تنفيذ وحدة من الخدمة المؤداة.
- المردودية أي عدد العمليات من نوع معين والتي يتكلف با عون لمدة سنة

وإذا كان تحديد التكلفة الخاصة بكل عون ممكنة فإن تحديد السعر المرجعي و المردودية من الصعب بمكان، فهل يمكن تجزئة كل وظيفة إلى عدد من العمليات الملموسة والمتجانسة وسهلة الإحصاء ؟

أما فيما يخص قياس التكاليف و المردودية في المرافق العمومية ذات طابع صناعي وتجاري فلا يمثل صعوبة كبيرة كونها تضع منتوجات وتقدم خدمات وبالتالي فمن السهل معرفة وبدقة تكلفة المنتوجات والخدمات بالإضافة لكون هذه المرافق مزودة بمحاسبة عامة ومحاسبة تحليلية للاستغلال مما يسهل تحديد أسعار البيع للمنتجات والخدمات المقدمة.

ب - البحث على أقل تكلفة: إن البحث على أقل تكلفة يستلزم القضاء على التبذير والاستعمال الأمثل للوسائل المتاحة للمرفق العام، ويتمثل ذلك في جانبين:

-الجانب الأول: القضاء على عوامل التبذير:إن آثار التبذير متعددة و تظهر على عدة مستويات وهي عادة ناتجة عن الإهمال في المرافق العامة. ففي مجال المستخدمين مثلا: أثر التبذير هو زيادة عدد العمال على الاحتياجات، والزيادة في تصنيف رتبهم، وخلق وظائف غير مبررة و تظهر آثار التبذير عادة في الاستعمال المفرط للسيارات الإدارية خاصة خارج أوقات العمل، كذلك استعمال الهاتف لأغراض شخصية.

-الجانب الثاني: الاستعمال الأمثل للوسائل :إن المرافق العمومية مزودة بوسائل هامة لكن من الضروري، استعمالها بصفة مثلى، وهو ما يظهر عند إبرام عقود التزود بالمنتجات والتجهيزات وعقود العمل حيث يجب على المرافق العامة أن تستعمل كفاءات الأعوان من إمكانيات الدراسة، الاقتراحات والتفاوض للحصول على أفضل الأسعار وأحسن النوعيات للتجهيزات والخدمات المقدمة من الموردين .

4- التوصيات و الاقتراحات :

إن تكييف الرقابة الحالية مع التوجهات الجديدة للإدارة تتطلب من هذه الأخيرة أن تحضر الأرضية وتتبنى القواعد الجديـدة للتسيير مرتكزة على المسؤولية الكبيرة للمسيرين العموميين أين يتوجب إعطاء حرية أكبر ولا مركزية في اتخاذ القرارات و التخفيـف من الإجراءات ومهلة التنفيذ. ولا يحصل ذلك إلا إذا كانت الإدارة تعمل بصفتها أداة تنمية. ووظيفة الرقابة تصبح داخلية في التـسيير الإداري، وتصبح مفاهيم مثل تقييم البرامج و مراقبة الجودة و المراقبات من الهيئات العليا حول التسيير العمومي تقبل على أنها وسـائل عقلنة لاستعمال الموارد المحدودة للدولة، و توجيهها لتحقيق أفضل النتائج. ويجب اتخاذ عدة إجراءات لتمكين المسيرين العموميين مـن اتخاذ القرارات و العمل بكل حرية، وهذه الإجراءات تتمثل في:

1 - طرح المسؤولية على عاتق المسيرين العموميين و التوسيع من صلاحياتهم

2 - التخفيف من الإجراءات الإدارية

3 - تدعيم وسائل الرقابة البعدية و التسيير و تقييم العمل الإداري

الهوامش:

1- عبد الكريم صادق بركات،يونس احمد البطريق،حامد عبد اليد الدراز:المالية العامة،الدار الجامعية،بيروت،1986 ص 441

2- Fabre.F.J.:Le contrôle des finances publique ,Paris,PUF ,1968 P09

3-- الصحن عبد الفتاح :مبادئ واسس المراجعة علما و عملا،ط 2 ،مؤسسة شباب الجامعةالاسكندرية 1974 ص05

-4 Bennacer El Baz: stratégie de changement,contrôle et evaluation de l action administrative,mode et finalités, Annales IEDF P94

5- عبد الكريم صادق بركات،و اخرون،مرجع سابق، ص448

6- حسين مصطفى حسين:المالية العامة ،ديوان المطبوعات الجامعية 1995،ص85

7- حسين الصغير :دروس فى المالية و المحاسبة العمومية ،دار المحمدية العامة،الجزائر 1999،ص 155

8- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 12/04/ 1990المتعلق بمجلس المحاسبة،المادة 05

9- عبد الكريم صادق بركات، و اخرون،مرجع سابق، ص444

10- عبد الكريم صادق بركات، و اخرون،مرجع سابق، ص442

11- حسين مصطفى حسين:المالية العامة ،ديوان المطبوعات الجامعية 1995،ص 86

12- عبد الكريم صادق بركات، و اخرون،مرجع سابق، ص445

13- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 12/04/ 1990المتعلق بمجلس المحاسبة،المادة01

14- القانون رقم17/84 المؤرخ في1984/07/17 المتعلق بقوانين المالية،المادة 25

15- القانون رقم21/90 المؤرخ في1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المادة06

16- القانون رقم17/84 المؤرخ في1984/07/17 المتعلق بقوانين المالية، المادة20

17-المرسوم التنفيذي 313/91 المؤرخ فى 1991/09/07 المتعلق باجراءات تسخير الامرين بالصرف و المحاسبين العموميين.

18- حسين الصغير :دروس فى المالية و المحاسبة العمومية ،مرجع سابق ،ص 134

19- صالح رويلى :اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 10

20- Fabre.F.J. op.cit.P 65

21- Fabre.F.J. op. cit. P 67

المراجع:

1-حسين الصغير :دروس فى المالية و المحاسبة العمومية ،دار المحمدية العامة،الجزائر 1999

2- حسين مصطفى حسين:المالية العامة ،ديوان المطبوعات الجامعية 1995

3- صالح رويلى :اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية

4- الصحن عبد الفتاح :مبادئ واسس المراجعة علما و عملا،ط 2 ،مؤسسة شباب الجامعةالاسكندرية 1974

5-عبد الكريم صادق بركات،يونس احمد البطريق،حامد عبد اليد الدراز:المالية العامة،الدار الجامعية،بيروت،1986

6- Fabre.F.J.:Le contrôle des finances publique ,Paris,PUF ,1968

7- Puysant.A.: Finances publiques,Paris,Masson,1979

8- Bennacer El Baz: strategie de changement,contrôle et evaluationde l action administrative,mode et finalitees, Annales IEDF

9- Rapport Annuel de la cour des comptes de lanneé 1995,J.O. N 76 ,1997

10-القانون رقم17/84 المؤرخ في1984/07/17 المتعلق بقوانين المالية

11- القانون رقم21/90 المؤرخ في1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية

12- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 12/04/ 1990المتعلق بمجلس المحاسبة

دور الحكومة الالكترونية في تحقيق فعالية الأداء الحكومي

من إعداد: **أ. نذير عبد الرزاق**
أ. فراوي احمد الصغير
جامعة المسيلة - الجزائر

مقدمة : أن معظم الدول المعاصرة على اختلاف درجات تقدمها تعمل بنشاط في ميدان إعادة الإصلاح الإداري ، لا فرق في ذلـك بين الدول النامية والمتقدمة، ذلك أن إدارة الجهاز الحكومي لم تعد من الأمور الارتجالية التي تعتمد علـى الاجتـهادات الشخـصية والمهارات الفردية، بل أصبحت تستند إلى أسس إدارية ومبادئ علمية ثابتة ومعترف با، وقد ظهرت كتابات عديدة في هذا الحقـل، بعضها أخذ الطابع القانوني، والبعض أخذ الطابع السياسي ، والبعض الآخر - وهو الأحدث – أخذ الطابع الإداري والسلوكي .

قد شهدت الإدارة في الفترة الأخيرة تحولات أساسية في إطار المفاهيم الخاصة بإدارة القطاع الحكومي إذ تحول الحـديث إلى الريـادة وسيادة متلقي الخدمة وإدارة الأداء وتحسين الخدمات والمساءلة عن النتائج. قصد تحسين الأداء الحكومي وتحقيق الفعالية،**ولكنها اتفقت جميعاً على** ضرورة تطوير الإدارة الحكومية بما يتلاءم وطبيعة أهداف وتطلعات المتمعات الحديثة، وبالتالي رفع مـستوى أداء الخدمـة العامة ، والقضاء على مظاهر الروتين والضعف والبطء في الأداء ، وسوء إدارة الموارد العامة للدولة .

كما أن الاتصال السريع بين الدولة وبين الأفراد من خلال وسائل الاتصال والتكنولوجيات الحديثة سيؤدي إلى إيـصال المعلومة في اقل وقت ممكن، فنحن من هذا المنطلق نتكلم عن تقليل الوقت.

من جانب أخر فرضت التطورات التكنولوجية حلولا مساعدة تدفع إلى الحصول على الخدمة دون أي حضور مادي، فهي تمكن من الاستفادة من التعليم، دفع الضرائب، المتاجرة بالخدمات، في تشكلت في الآونة الأخيرة بنوك الكترونية تساعد المواطن الافتراضي على الدفع الإلكتروني، نحن من هذا المنطلق نتكلم عن تقليل التكلفة.

وعليه فإن تفاعل عنصري تحسين الأداء الحكومي وكذا التطورات التكنولوجية اوجد حكومة مساعدة في العالم الافتراضي ، تقـوم على تحقيق بعض المزايا التي لا تحققها الحكومة التقليدية

ولمعالجة العلاقة بين الحكومة الإلكترونية والأداء الحكومي تم تقسيم البحث إلى النقاط التالية

المحور الأول) ماهية و مزايا الحكومة الإلكترونية :

1-1) تعريف الحكومة الإلكترونية.

1-2) نشاطات الحكومة الإلكترونية.

1-3) مزايا الحكومة الالكترونية .

1 -4) آفاق الحكومة الإلكترونية

1-5) عوامل النجاح الضرورية للحكومة-الالكترونية .

المحور الثاني) دور الحكومة الإلكترونية في تحقيق فعالية الأداء الحكومي :

2-1) تعريف القطاع الحكومي.

2-2) الإصلاح الإداري.

2-3): اثر إنشاء الحكومة الإلكترونية .

المحور الأول) ماهية و مزايا الحكومة الإلكترونية :

1-1) تعريف الحكومة الإلكترونية:

تمثل الحكومة الالكترونية تغييرا رئيسيا في ثقافة وممارسة الحكومة لأعمالها حيث تعتبر الحكومـة هنـا كمـصدر للخدمات ويعد المواطنون كمستهلكين (مستفيدين من هذه الخدمات)، فالحكومة الإلكترونية هـي أن تـستعمل الهيئـات الحكومية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. أي أنا أكثر من الانترنت أنا تشمل أنواعا متعددة من التكنولوجيا مثل الفاكس والتلفون(1). واستخدامها يبشر يرفع مستوى الفاعلية والكفاءة للحكومة ويؤثر على علاقتها بالمواطنين .

وتنشأ الحكومة الإلكترونية من خلال أربعة مراحل : تبدأ بتوفير المعلومات على موقـع إلكتـروني ، ثم تيـسير الاتصالات المتبادلة بين الجهات، ثم الاتصال المباشر بالعملاء ، ثم تطبيق النظم المتكاملة للخدمـة والتبـادل. وباسـتطاعة الحكومات دفع فكرة الحكومة الإلكترونية في مراحلها المتعددة من خلال تكوين رؤية إلكترونية وضمان الالتـزام الـسياسي الفعال لعمليات الإصلاح وتضمين احتياجات وأراء الجهات المعنية(2).

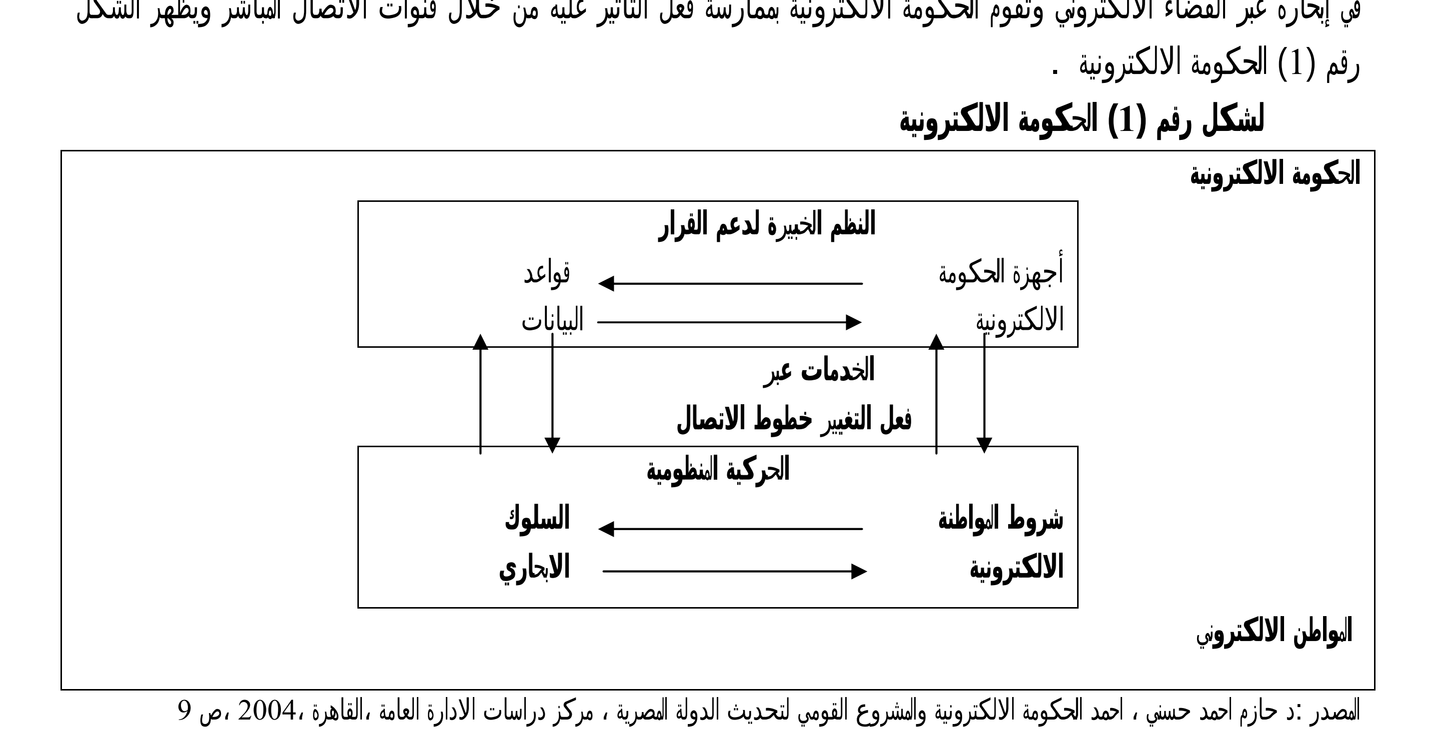
وقد عرفها "ماتياس فنجر"

« *La gouvernance en ligne recouvre les initiatives prises sous l'égide de l'Etat pour assurer par des moyens électroniques la prestation de services d'information et la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elle désigne également le fait d'offrir aux citoyens la possibilité d'accéder par l'informatique à une information, à un service en ligne ou un dialogue avec l'administration à tous les niveaux* ».(3)

الحكومة الالكترونية كمنظومة تحكم:

فالحكومة الالكترونية إنما تعمل فعل التغيير في المواطن الالكتروني من خلال عنصر فاعل الكتروني يناسب عمل هذا النوع من الحكومة وإما متغيرات التأثر فهي شروط المواطنة الالكترونية وهي مجموعة الخدمات التي تقدمها الحكومة الالكترونية إلى مواطنيها ،وشـروط تقديمها والأطر القانونية والإجرائية التي تحكم استفادة هذا المواطن من هذه الخدمات في حين يقابل متغيرات الملاحظة السلوك المواطن في إيجاره عبر الفضاء الالكتروني وتقوم الحكومة الالكترونية بممارسة فعل التأثير عليه من خلال قنوات الاتصال المباشر ويظهر الشكل رقم (1) الحكومة الالكترونية .

لشكل رقم (1) الحكومة الالكترونية



المصدر :د حازم احمد حسني ، احمد الحكومة الالكترونية والمشروع القومي لتحديث الدولة المصرية ، مركز دراسات الادارة العامة ،القاهرة ،2004، ص 9

تقوم الحكومة الإلكترونية على أربعة ركائز أساسية :

1 - تجميع كافة الأنشطة والخدمات المعلوماتية والتبادلية في موضع واحد هو موقع الحكومة الرسمي على شـبكة الانترنـت في نشاط أشبه ما يكون بفكرة مجمعات الدوائر الحكومية.

2-تحقيق حالة اتصال دائم بالجمهور (24 ساعة في اليوم ، 7أيام في الأسبوع ،365 يوم في السنة)مع القدرة على تامين كافة الاحتياجات الاستعلامية والخدمية للمواطن .

3- تحقيق سرعة وفعالية الربط و التنسيق والأداء والإنجاز بين دوائر الحكومة ذاتا ولكل منها على حدة.

4-تحقيق وفرة في الاتفاق في كافة العناصر بما فيها تحقيق عوائد أفضل من الأنشطة الحكومية ذات المحتوى التجاري.

1-2) نشاطات الحكومة الإلكترونية

إن بناء الحكومة الالكترونية يعني الأخذ بالحسبان كل ما تمارسه الحكومة في العالم الواقعي ، سواء في علاقتها بالجمهور أو علاقة مؤسساتا بعضها ببعض أو علاقتها بجهات الأعمال الداخلية والخارجية ، إنا إعادة اختراع أو هندسة للقائم (الحاكم) ووضـعه في نطاق البيئة الرقمية (الافتراضية)ومن هنا فان محتوى الحكومة الالكترونية يتضمن ما يلي :

1- محتوى معلوماتي يغطي كافة الاستعلامات تجاه الجمهور أو فيما بين مؤسسات الدولة أو فيما بينها وبين مؤسسات الأعمال.

2- محتوى خدمي يتيح تقديم كافة الخدمات الحياتية وخدمات الأعمال على الخط .

3- محتوى اتصالي وهو ما يسمى بخلق المتمعات أي انه يتيح ربط إنسان الدولة و أجهزة الدولة معا في كل وقت وبوسـيلة تفاعل يسيرة .

قام مركز بحوث الأسواق العالمية تحت إشراف البروفيسور داريل ويست بإجراء مسح على مستوى العالم لرصد مشاريع الحكومـات الالكترونية بدول العلم المختلفة وقد مس 196 دولة و 2288 موقعا والمالات التالية (4)

أ- مواقع المناصب التنفيذية

ب- مواقع المناصب التشريعية

ت- مواقع المناصب القضائية

ث- مواقع المناصب الوزارية

ج- مواقع الهيئات والوكالات الحكومية (الصحة، الضرائب، التعليم، الداخلية، الشؤون الخارجية، الـدفاع، الإدارة العامـة، التنمية الاقتصادية، التجارة الاستثمار، النقل والاتصالات)

وتم استنتاج ما يلي :

1-أكثر الخدمات المقدمة (طلب مطبوعات وشراء طوابع والتقدم بشكاوي).

2- 71 % من المواقع تمنح ولوجا إلى مطبوعات

3- 41% تحتوي على وصالات ربط بقواعد بيانات

4- هناك تفاوت كبير في مستوى أداء الحكومات على مستوى الدول

5- هناك اتجاه واضح لان تعكس الحكومة الالكترونية توجهات الأنظمة السياسية للدول ،فالدول التي انتقلت من النظـام الاشتراكي إلى اقتصاد السوق تعتمد في مواقع حكومتها الالكترونية على جذب الاستثمارات الأجنبية

1-3) مزايا الحكومة الالكترونية

تؤدي الحكومة الإلكترونية إلى تمكين المواطنين من خلال إتاحة نفاذيتهم إلى المعلومات وتحـسين التفاعـل مـع شركات التجارة والصناعة وتؤدي إلى تحسين تنفيذ خدمات الحكومة للمواطنين وزيادة كفاءة الإدارة الحكوميـة. وتتمثـل

الفوائد الناجمة عن ذلك في تسهيل التعامل وتحسين كفاءة النظام الاقتصادي وزيادة الشفافية والحد من الفساد وكلها أمـور تؤدي إلى زيادة إمكانيات البلدان النامية في جذب الاستثمارات والمساعدات المالية الأجنبية. وينبغي تحديد التاريخ المستهدف لتقديم الخدمات الأساسية عن طريق شبكة الإنترنت. وقد تم إحراز نتائج متواضعة فعلاً في بعض بلدان المنطقة ولكن كـثيراً من الخدمات لا تزال تتسم بقلة التفاعل بسبب الافتقار إلى الوعي والتدريب لدى المواطن العادي.

4-1) آفاق الحكومة الإلكترونية

نظرا للإمكانيات التي تقدمها الحكومة الإلكترونية فإنا ستمكننا من إدخال تغييرات جذرية على التعاملات سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية مستقبلا، كإدخال مفاهيم مثل الديمقراطية الإلكترونية والحكم الإلكتروني في عملية اتخاذ القـرارات على صعيد السلطات المحلية والوطنية.. و يجب أن تنبع المبادرات المتصلة بالحكومة الإلكترونية على الأصـعدة الإقليميـة والوطنيـة و المحلية. لكي يحقق الحاكم الكثير من خلال أنشطة مثل الشبكة العالمية الحاسوبية في مجال الإدارة العامة والمالية العامة.

5-1)عوامل النجاح الضرورية للحكومة-الالكترونية :(5)

يمكن تصنيف عوامل النجاح الضرورية ضمن مجموعتين:-

عوامل التحكم: وهي العوامل التي يجب توفرها للتأكد من نجاح تطبيق الحكومة الالكترونية.

- توفر مستوى مناسب للبنية التحتية في البلد.
- توفر التقنية اللازمة للوصول لخدمات الحكومة الالكترونية مثل أجهزة الحاسب ومفاتيح الإدخال وغيرها.
- توفر مستوى مناسب من التعليم للمواطنين (المستخدمين).
- توفر مستوى مناسب من التدريب والاهتمام من قبل موظفي الحكومة.
- توفر روح القيادة والرؤيا من قبل الوزراء المختصين في الحكومة.
- توفر المستوى المناسب للتمويل من قبل الحكومة.
- توفر السرية والأمن للمعلومات الشخصية (الحفاظ على خصوصية المعلومات).

عوامل القياس: وهي العوامل التي تمكننا من قياس هذا النجاح أو التقدم.

- قيام المواطنين والشركات بتقبل الحكومة-الالكترونية مع الاستمرار باستخدام خدماتا. إن هذا العامل يقيس مدى تطبيـق هذه الخدمات.
- توفر مواقع مختصة على شبكة الانترنت، سوف يقيس هذا العامل مدى سهولة استخدام المواقع.
- توفر مركز متخصص يكون قادراً على تقديم الإشراف والدعم للحكومة-الالكترونية ومـساعدة مجموعـة المـستخدمين الرئيسين (المواطنين العاديين والشركات).
- مساهمة الصحافة المحلية في نشر الجوانب الايجابية والنجاحات في استخدام الحكومة الالكترونية، على أن يكون ذلك مـن ضمن خطة تسويقية شاملة تحدد التوقعات المطلوبة.
- توحيد معنى استخدام المفاتيح لأجهزة الاتصال لجميع المواقع مما يزيد من سهولة استخدام الحكومة-الالكترونية.
- قياس عدد الأشخاص الذين يستخدمون النظام للقيام بالأعمال المتعلقة بأعمال الحكومة وعدد الأشخاص الذين يستخدمون النظام لأكثر من خدمة مما يحدد سرعة وسهولة استخدام النظام.
- إمكانية الوصول إلى النظام من قبل المواطنين الأجانب لنشر المعلومات عن البلد في الخارج.
- إمكانية حصول المواطنين والشركات على المعلومات المطلوبة بسرعة وبكفاءة عالية.

المحور الثاني) دور الحكومة الإلكترونية في تحقيق فعالية الأداء الحكومي

2-1) تعريف القطاع الحكومي:

المفيد في البداية أن نحدد المقصود بالقطاع الحكومي ونميزه عن مفهوم القطاع الخاص. فتعبير القطاع الحكومي يستخدم للدلالة على النشاطات الاقتصادية القائمة على أساس ملكية الدولة لرأس المال والمنتجات، في حين أن القطاع الخــاص يــشمل النــشاطات الاقتصادية القائمة على الملكية الخاصة سواء كانت ملكية فردية أم ملكية جماعية. وكلا التعريفيين ينطلقان من معيــار واحــد وهــو الشكــل الحقوقي للملكية.

إن وضع القطاع الحكومي في البلدان النامية متشابه إلى حد كبير من حيث إن معظم النشاطات الاقتصادية للدولة تميل نحو التركيز على تشييد البنى التحتية ، وتقديم الخدمات الاجتماعية ، وتنظيم حركة التجارة الخارجية ، وإنتاج السلع والخدمات التي تقع في نطاق دائرة الاحتكارات الطبيعية. غير أن ارتفاع أسعار النفط خلال عقد السبعينيات والتصاعد الحاد في عائدات النفط قد زاد مــن قــوة ونفوذ الدول المنتجة للنفط في النشاط الاقتصادي، فصارت الدولة هي الطرف القابض لأعظم مقدار من الدخل ، وهي الطرف الذي يتولى إنفاق أعظم جزء من الموارد المالية. وبعبارة أخرى: صارت الدولة هي المحدد الأكبر للنشاط الاقتصادي والصائغ الأول لهيكــل الاقتصاد الوطنيi، ومع اتساع دور الدولة ، كان من الضروري أن تنشأ أبعادا جديدة ، كان من شأنها أن تضيف إلى دائرة الأهمية التي تعطي للمنظمات العامة (الحكومية) في العصر الحديث ، ومن هذه الأبعاد البعد الاقتصادي و الاجتماعي ، وبالتالي فهذه المنظمــات تعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية ، ومن أهم الوسائل الهامة لتحقيق التنمية ، وسائل الاتصال ii (الاتصالات الهاتفيــة ، الــبرق ، الانترنت).

2-2) الإصلاح الإداري)(6)

إن التغير الحادث في عالم اليوم غير مسبوق في تاريخ التطور الإنساني فالمستجدات التكنولوجية و الاقتصادية و الاجتماعية على درجة كبيرة من السرعة وفي مقدمة هذه التغيرات ثورة المعلومات والتي تتضمن عدة جوانب منها ، تكنولوجيا الحاسوب ، تكنولوجيا الاتصالات ، تكنولوجيا الإلكترونيات وهذه التطورات بما توفره من إمكانيات وطاقات تكنولوجيا المعلومات التي تعمل على تطــوير الوحدات الإنتاجية وزيادة إمكانياتا.

ومن ثم يمكن القول بأن التكنولوجيا هي وسيلة الإدارة الجديدة لتحقيق أهدافها لخدمة قضية التنمية iii وقد احتلت خطــط و برامج الإصلاح الإداري خلال تلك الفترة اهتمام حكومات العالم واتخذت اتجاها غير تقليديا يتفق مــع الأدوار الحديثــة للدولــة اخذ=ت في اعتبارها التغيرات العالمية والاقتصادية و السياسية وقد ساهم العديد من الكتاب و المفكرين وكذالك نتائج الأبحاث للعديد منم الندوات والمؤتمرات في بلورة هذا الاتجاه الحديث لفكر الإصلاح الإداري ، ففي عام 1990م تبنت كل من كندا ونيوزيلانــدا وأستراليا وبريطانيا إصلاحاً إدارياً ركز على مفهوم الإدارة لتحقيق النتائج. وكان هدف مشروع الإصلاح زيادة الكفاءة والفاعليــة فــي الأداء والإنتاجية في الأجهــزة الحكومية ، وكذلك تعزيز مبدأ المساءلة أو المحاسبة الإدارية. وكان مدخل المشروع هو الإصلاح الشامل بحيث يتم إعطاء صلاحيات واسعة لرؤساء الأجهزة التنفيذية كتلك التي تعطى لرؤساء الأجهزة في القطــاع الخاص، وأن تتم محاسبتهم على النتائج. لذلك تم مطالبة كل جهاز بثلاثة أمور : " (1) إعداد خطط إستراتيجية لتوضيح رسالة وأهداف كل جهــاز لموظفي الجهاز والمستفيدين منه. (2) وضع خطط تشغيلية لترجمة الخطط الإستراتيجية إلى أهداف تفصيلية مرتبطة برسالة وأهــداف الجهــاز. (3) استخدام مقاييس الأداء للتحقق من تقدم الجهاز نحو تحقيق الأهداف " .

يتمثل أهمها فيما يلي

أولا: إعادة اختراع الحكومة

ظهر هذا التعبير حديثا في بداية فترة التسعينيات وهو مفهوم معاصر يعبر عن الاتجاه العالمي نحو إعادة النظر جذريا في وظــائف الحكومة المعاصرة وأساليب أدارتا . وقد وضع وجدد من خلاله عددا من المعــابر للحكومــة الفعالــة أهمهــا مــا يلــي : DAVAID ASPORN هذا المفهوم

1- حكومة تنافسية: حيث تكون المنافسة هي أساس تقديم الخدمة.
2-تشجيع الملكية الجماعية: إعطاء المواطنين فرصة اكبر للرقابة على أعمال الحكومة
3-الاهتمام بالنتائج المحققة |: معيار قياس الأداء للمنضمات الحكومية للنتائج المحققة فعلا .
4- المهمة هي الأساس : العمل يتم طبقا للأهداف المهمة المطلوب تحقيقها وليس عن طريق النظام البيروقراطي ومتطلباته
5- العميل هو الأساس : النشاط يتحدد من خلال احتياجات العميل وليس عن طريق النظام البيروقراطي ومتطلباته
6- النظرة التجارية في أداء الخدمة : حيث تدف إلى تحقيق عائد ولا يقتصر دورها على مجرد الإنفاق .
7- لا مركزية السلطة : التخلي تدريجيا على مفهوم الهيراركية والتوجه نحو المشاركة وروح الفريق .
8- الارتباط بمؤشرات السوق : حيث تسود آلية السوق كبديل لآلية البيروقراطية
9- التوقع و التنبؤ: توقع المشكلات قبل أن تحدث
10-الحافز: حيث تصبح الخدمة المدنية جهازا للقيادة و التوجيه و تحفيز القطاع الخاص و التعـاوني للمـساهمة في تقـديم الخدمات .

ثانيا : مراجعة الأداء القومي للحكومة

ظهر بالولايات الأمريكية تقرير الأداء القومي للحكومة الفيدرالية الصادر من أكاديمية الإدارة العامة الأمريكية عام 1993 و الـذي أضاف أبعادا أخرى لإصلاح الإدارة العامة تمثلت في:
1- التخلص من اوجه الاتفاق الحكومي غير الضرورية .
2- معاملة الجمهور طالبي الخدمات باعتبارهم عملاء يستحقون العناية و الاهتمام
3-دعم مهارة وسلوكيات العاملين مقدمي الخدمات .
4- تدعيم اللامركزية.
5- نشر وتدعيم التجارب الحكومية الناجحة و الإعلام عنها.بدف تكوين نموذج واقعي وحقيقي يدعم مصداقية الحكومة .

كما استكمل هذا الإطار الرئيس بيل كلينتون والذي اصدر قانون الأداء والنتائج للأداء الحكومي والذي يلزم الأجهزة الحكومية بتقديم تقرير سنوي عن مستويات الأداء التي تتوقعها مما يلزم جميع الجهات الحكومية بوضع
معاير لقياس الأداء.

ثالثا) ميثاق المواطن

يركز الميثاق على الاهتمام بالمواطن كمتلقي خدمة، وليعطي اهتمامًا كبيرًا لإدارة جودة الخدمات الحكومية والأساليب الـتي يمكن من خلالها تحسين وتطوير جودة تلك الخدمات الحكومية. وقد حدد الميثاق ستة مبادئ للخدمات الحكومية شملت الآتي:
(أ) المعايير: وضع ومراقبة ونشر معايير واضحة للخدمات .
(ب) المعلومات والإفصاح: توفير المعلومات الدقيقة الواضحة حول أسلوب إدارة الخدمات.
(ج) الاختيار والمشاورة: على القطاع الحكومي أن يتيح فرصة الاختيار والمشورة مع المستفيدين من الخدمة من أجل التطوير.
(د) الاحترام والمساعدة: أن تقدم الخدمة لمتلقيها بأعلى درجة من الاحترام.
(هـ) تصويب الأمور: في حالة حدوث خطأ يوضع علاج سريع وفعال.
(ز) الاقتصاد : ينبغي تقديم الخدمات العامة بشكل اقتصادي وفعال أيضًا.
مؤشرات ميثاق المواطن:

تصنف مؤشرات ميثاق المواطن في أربع مجموعات نوردها كما يلي:

(أ) مؤشرات الأداء التي تقيس كلاً من الكفاءة والفعالية والتي تأخذ صورًا هي:

- مؤشرات تنطوي على مقاييس وأهداف محددة ينبغي تحقيقها من قبل الجهات الحكومية.
- مؤشرات يترك للجهة الحكومية تحديد الأهداف الخاصة بها، ويحدد لها مقاييس تلتزم بها.
- مؤشرات يترك للجهة الحكومية تحديد المستهدف منها ووسائل قياسها.

مؤشرات التكلفة والتي تهتم بتكلفة تقديم الخدمة أو أداء النشاط وقيمتها بالنسبة للمستفيد منها.

(ج) مؤشرات الجودة التي تهدف إلى مساعدة جمهور المتعاملين مع الأجهزة الحكومية في الحكم على جودة الخدمات المقدمة بصورة نظامية.

(د) مؤشرات تقديم خلفية من المعلومات التي تهدف إلى ربط مستوى الأداء بحجم العمل المطلوب لتقديم الخدمة وتقديم خلفية معلومات عن مدى الاستفادة من خدمات الأجهزة الحكومية في المناطق المختلفة.

رابعا) جوائز الأداء الحكومي:(7)

تعتبر جوائز الأداء الحكومي المتميز بمثابة مسابقات تتنافس فيها الأجهزة الحكومية استنادًا إلى تميزها في جودة الخدمات التي تقدمها وارتقاء نظم وأساليب العمل والعلاقات التنظيمية السائدة بها والتي تتيح فرص التحسين والتطوير المستمر. ونذكر منها على سبيل المثال جائزة ديمنج وجائزة دبي.

خامسا) إدارة الجودة الشاملة:

إن محاولات التحديث والتطوير في القطاع الحكومي عادة ما تنتهي بالتغلب على مظاهر المشكلات دون مسبباتها ويرجع ذلك للأسباب التالية:

(أ) الشعور بأن إحداث التغيير يفوق قدرات معظم المسئولين في الوحدات الحكومية إضافة إلى أنه يرتبط بمتغيرات خارج وحداتهم.

الشعور بالخوف من الوقوع في الخطأ يدعم شعار التقيد الكامل بالأنظمة والقواعد المقررة.

وفي ضوء هذه الأسباب تأتي الدعوة إلى تطبيق الجودة الشاملة كمدخل للتحسين والتطوير الشامل في الأجهزة الحكومية. ويساعد تطبيق الجودة الشاملة في تحقيق ما يلي:

(أ) درجة أعلى من الإشباع لطالبي الخدمة.

زيادة قدرة المنظمة على الاحتفاظ بعملائها.

(ج) تقليل حجم شكاوي طالبي الخدمة.

(د) زيادة الفعالية التنظيمية.

سادسا) القياس المقارن

القياس المقارن هو عملية قياس مستمرة ومقارنة بين منظمات ما ومنظمات أخرى رائدة (في نفس مجال النشاط) في أي مكان من العالم وذلك للحصول على معلومات تساعد المنظمة في تحسين أدائها.

ويتضمن القياس المقارن العناصر التالية:

عملية تقوم على المقارنة وليس على قياس الأداء فقط.

عملية مهيكلة تقوم على خطوات منظمة.

عملية تتم من خلال التركيز على المنافسين الخارجيين.

عملية تتضمن جانبًا للتعلم من الآخرين.

عملية تدف إلى إحداث التحسين وليس مجرد التقويم.

أنواع القياس المقارن:

هناك ستة أنواع من القياس المقارن نذكرها على النحو التالي:

أ) القياس المقارن داخل المنظمة.

ب) القياس المقارن التنافسي.

ج) القياس المقارن العام.

د) القياس المقارن الاستراتيجي.

هـ) القياس المقارن للأداء.

و) القياس المقارن للعمليات.

فوائد عملية القياس المقارن

(أ) التحسين والبحث عن التميز من خلال ملاحظة أفضل الأساليب.

إيجاد الأفكار والمصادر للتحسين من الخارج.

(ج) البدء في عملية التعلم الفعال داخل المنظمة.

(د) خلق فهم جيد للعمليات.

(هـ) إنشاء أهداف وغايات إستراتيجية فعالة.

(و) إنشاء نقطة مرجعية لمقاييس الأداء.

(ز) فهم ومقابلة حاجات طالبي الخدمة

2-2-7)تقرير التنمية في العالم

و الذي حدد ثلاث آليات لزيادة قدرات الأجهزة المؤسسية للدولة يوضحها الشكل رقم 2 ومنه فان المهمة الجوهرية لإصلاح أجهزة الدولة وزيادة قدرتا يمكن أن تتم من خلال التصدي لمموعة من العوامل السلوكية المتأصلة في هذه المؤسسات و علاجهـا بـثلاث آليات وهي

(ا)قواعد وقيود فعالة لمكافحة الفساد في الانضمة الحكومية من خلال الشفافية (الإعلان) و المحاسبة

(ب) إدخال مزيد من الضغط التنافسي في الأجهزة الحكومية من خلال مجالي إدخال المنافسة في مجال التوظيف و الترقية و نضم مكافأة العاملين و إدخال عنصر المنافسة بين المنظمات الحكومية و منظمات القطاع الخاص في توفير السلع و الخدمات العامة.

(ج)مشاركة المواطنين و دوائر الأعمال في القرارات التي تتخذها الأجهزة الحكومية و توفير قدر اكبر من المعلومـات و الشفافية تكشف عن الحقائق وتتيح الحوار ومناقشة القضايا العامة (أولويات الإنفاق و كيفية إدارة الموارد ...) بما يرفـع من فعاليات قرارات الحكومة في تحقيق المصلحة العامة ويتيح فرصة للمواطنين للإشراف على مجريات الأمور داخل هـذه الأجهزة.

2-2-8) تطبيق مبادئ الحكومة الإلكترونية

في وقت متقارب أطلقت ثلاث دول عربية هي الأردن ومصر والإمارات العربية مشاريع بناء الحكومة الإلكترونية ، وباشرت حكومتي قطر والسعودية تنفيذ مشاريع شـبيهة ، وقـد أثـار هـذه الفكـرة نائـب الـرئيس الأمريكـي الـسابق ال جـور وذلك لإنجاز الحكومة ذاتا الأنشطة المختلفة باستخدام شبكات الاتصال وذلك لخفض التكلفة وتحسين الأداء وكذا سرعة الإنجـاز وفعالية التنفيذ.

كما أن فكرة الحكومة الالكترونية لم تجد مصدرها فقط من زاوية تقديم الحكومة لخدماتا بالطرق الالكترونية ولكنها فكرة شمولية أريد منها المساهمة الحكومية في أنشطة الاستثمار وفي إنجاز خطط التنمية الاقتصادية والخطط الاجتماعيـة إلى جانـب فعاليـة العلاقة بالمواطن وفعالية العلاقة بين مؤسسات الحكومة ذاتا عبر وسائل تفاعلية تيئ ذلك وتتيح إنجازه ، ولهذا لم يكـن مـستغربا أن يترافق موضوع الحكومة الالكترونية مع شعارات إعادة اختراع الحكومة أو إعادة بناء الأداء الحكومي . ولا بـد مـن الإشـارة أن موضوع الحكومة الالكترونية لا يعني من الناحية التشريعية إيجاد قانون تحت مسمى الحكومة الالكترونية ، لأنا عملية تتطلب حزمـة تشريعات هي في الحقيقة كافة تشريعات قانون تقنية المعلومات ، ولهذا تصبح الحكومة الالكترونية في جانبها التنظيمـي واحتياجهـا التشريعي مظلة تشريعات تقنية المعلومات تماما كما هو الحال بالنسبة للتجارة الالكترونية التي تستدعي تكاملية في التشريعات الرقميـة – إن جاز التعبير - التي تحقق قيامها ورواجها .

و لكي تكون الحكومة-الالكترونية فعالة من الضروري إجراء تغييرات في الجوانب التشغيلية للحكومة مـع بنـاء التكنولوجيـا الممكنة.

2-3) الحكومة الإلكترونية و فعالية الأداء الحكومي

2-3-1) تعريف فعالية الأداء

إن ضعف مفهوم كفاءة الأداء والانتقادات الموجهة له أدى إلى ظهور مبدأ " فاعلية الأداء " في الفكر الإداري. و يركـز مفهوم فاعلية الأداء على ضمان استمرارية غزارة الإنتاج إلى جانب رضاء العاملين والمستفيدين من خدمات المنظمات العامة والخاصة في ظل مبدأ المصلحة العامـة للمنتجين والمستفيدين. فهو يعبر عن مدى انجاز المهام وفق المعايير اللازمة وفي الوقت اللازم .

إن الفرق الجوهري الذي يميز مبدأ فاعلية الأداء عن مبـدأ كفـاءة الأداء هـو تركيـز الأول علـى " التـأثير " الموجـب الذي تتركه الإنتاجية التي يتم الوصول إليها بنفوس ومشاعر المكونات المتعددة الداخلية والخارجية للمنظمة، وهو ما لم يتنبه إليه الثاني.

و في هذا التوجه الجديد الذي صاحب فاعلية الأداء انتقال من مفهوم الإدارة المادية إلى مفهوم الإدارة العضوية أو الإنسانية.

2-3-3): اثر إنشاء الحكومة الإلكترونية :

إن أية حكومة تسعى لان تحقق فعالية عالية في تقديم خدماتا للجمهور وتحقق فعالية في تبادل النشاط بين دوائرها ومؤسـساتا وتحقيق وفرة في كلفة الأداء لهذا فان فكرة الحكومة الالكترونية تقومك من بين ركائزها على تجميع كافـة الأنـشطة و الخـدمات المعلوماتية والتفاعلية والتبادلية في موضع واحد هو موقع الحكومة الرسمي على شبكة الانترنت ،في نشاط أشبه ما يكون بفكرة مجمعات الدوائر الحكومية .وتحقيق حالة لاتصال دائم بالجمهور (24 ساعة في اليوم ،7أيام في الأسبوع ،365 يوم في السنة) ، مع القـدرة على تامين كافة الاحتياجات الاستعلامية والخدمية للمواطن .وتحقيق سرعة وفعالية الربط والتنسيق والأداء والانجـاز بـين دوائـر الحكومة ذاتا ولكل منها على حده.وتحقيق وفرة في الإنفاق في كافة العناصر.

فالحكومة الالكترونية تعني استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل شبكات ربط الاتـصالات الخارجيـة، مواقـع الانترنت،نظم الحاسب الآلي بواسطة الجهات الحكومية .

كما أن إنشاء الحكومة الالكترونية سيؤثر على العلاقة الأساسية بين الجهات الحكومية من جانب والمواطنين وأعمالهم من جانب آخر على النحو التالي

1) الحكومة الالكترونية هي إعادة ابتكار الأعمال و الإجراءات الحكومية بواسطة طرق جديدة لإدماج المعلومـات وتكاملها و إمكانية الوصول إليها عن طريق موقع الكتروني والمشاركة في عملية الشراء و أداء الخدمة .
2) التأثير على العلاقة والمسؤولية بين الدولة و الأفراد.

وبالتالي فللحكومة الإلكترونية اثرين أساسين ، أولهما أنا تحدث تحويل في الإجراءات الحكومية ، مثال ذلك توفير الخدمات الحكومية بصورة أسرع وبتكلفة اقل ، هذه المكاسب تعود إلى إعادة تنظيم الإدارة الداخلية والإجراءات ودمج وتكامـل قواعـد المعلومـات للهيئات الحكومية ، من هذا المنطلق يستفيد المواطن كعميل وليس كطالب فضل أو معروف ، إذ يزيد احتمال تلبية احتياجاته ، كما أنا تخدم أيضا الأعمال التجارية التي يتحول أصحابا إلى عملاء للخدمات الإلكترونية وموردين لخدمات وسلع للحكومة في آن واحد ، وتخدم الحكومة الإلكترونية الحكومة نفسها من خلال خفض التكلفة .

و طبيعة الحال فالحكومة الالكترونية ليست هي الحل لفشل الجهود التنموية، بينما تساعد في تحقيق التنمية ومعالجة نفـس العوائـق، ارتفاع أسعار الاتصالات، شبكة مواصلات غير موثوق با، استثمارات الضعيفة وبالأخص المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

- الأثر الأول) تحويل الإجراءات والعمليات الحكومية

من أهم النتائج التي وقعت نتيجة تطبيق الحكومة الالكترونية نورد ما يلي:

1) في الولايات المتحدة الأمريكية:

- توفر حكومات الولايات بالولايات المتحدة الأمريكية ما يقرب من 70% من التكلفـة وذلـك بـالتحول إلى الخدمـة الإلكترونية مقارنة بتكلفة تقديم نفس الخدمة عن طريق المعاملات المباشرة أو التقليدية.
- تجديد الرخص في ولاية أريزونا إلكترونيا تتكلف 2 دولار أمريكي لكل عملية مقابل 7 دولار أمريكي بالطرق التقليدية.
- في ولاية واشنطن، نظم الشراء الحكومي الإلكتروني يوفر في المتوسط 10 - 20% من تكلفة المواد والمشتريات.
- في ولاية آلاسكا، تكلفة تسجيل السيارات أنخفض من 7.75 دولار أمريكي إلى فقط 0.91 دولار أمريكي باسـتخدام الطرق الإلكترونية.

2) في الدول النامية:

- ثمانية من كل عشرة برازيليين يقدمون الإقرارات الضريبية للدخل إلكترونيا هذا العام.
- وفرت حكومة البرازيل عشرة ملايين دولار حين سدد إحدى عشر مليون برازيلي ضريبة الدخل إلكترونيا.
- في الهند، ونتيجة إنشاء مركز خدمة المواطنين في ولاية "اندهرا براديش"، تم اختصار زمن الإجراءات بصورة كبيرة.
- استخدام الإنترنت في شيلي لجدولة مدفوعات الضرائب ، وللتدقيق ، واستعادة بيانات عن التـاريخ الـضريبي الكامـل للمواطنين قد أدى إلى اختزال الوقت وقلل من الأخطاء بصورة كبيرة.
- تتوقع حكومة تشيلي أن توفر مبلغ 200 مليون دولار من جملة 4 بليون دولار قيمة المناقصات السنوية للدولة، وذلك بعد وضع نظام المشتريات على موقع إلكتروني.

3)في الدول العربية

- إدماج قواعد البيانات لوزارتي التخطيط والمالية في المغرب أدي إلى خفض زمن إعداد الميزانية العامة للدولة إلى النصف.
- استخدام هيئة الموانى والجمارك بدبي للإنترنت سمحت لآلاف من شركات الشحن والنقل بخفض الوقت والتكلفة ووفرت خدمات تخليص على مدار الساعة.
- الخدمات العامة الإلكترونية المقدمة من الهيئات الحكومية بدبي للإعمال والأفراد يتوقع لها أن تحقق وفر في التكلفة الإدارية بما يوازي على الأقل 10%.

المصدر : الاقتصادي (2000) ، إنفوديف (2000) ، موقع الصحف الإستراتيجية ، موقع الميكروسوفت.

الأثر الثاني) تطوير نظام إدارة الحكم والشؤون العامة:

الأثر الثاني لتطبيق الحكومة الإلكترونية هو تطوير نظام إدارة الحكم والشؤون العامة (Governance) - وإيجـاد علاقـة جديدة بين المواطنين والدولة في إدارة شئون الدولة، من خلال الثلاث مكونات التالية:

1) عملية جمع المعلومات كأساس لتطور السياسات، ونشرها للمواطنين عن نتائج المشاورات في السياسات.

2) استخدام نظم المعلومات الإلكترونية لتسهيل عملية المشاركة والتحاور لإعداد السياسات وتحديـد الأولويـات والتوجهـات الإستراتيجية للدولة.

3) في مرحلة متقدمة ، استخدام نظم المعلومات الإلكترونية في عملية الانتخابات والتمثيل السياسي.

إلا أن تطبيق هذه المكونات يحتاج إلى إرادة سياسية والتزام حقيقي باستخدام نظم المعلومات الإلكترونية للنـهوض بنظـام إدارة الحكم والشؤون العامة.

أمثلة عن أثر التحولات في **نظام إدارة الحكم والشؤون العامة (Governance) :**

- في عام 1993 ، تم عمل مداولات مدنية في مدينة "هوجفيلت" بولندا أشترك فيها مئات من المواطنين عن طريق ملء عدد من الاستبيانات عن بمساعدة نظام التراسل المزدوج الإلكتروني.
- الانتخاب الإلكتروني في ولاية أريزونا بالولايات المتحدة أدى إلى اشتراك عدد من الناخبين يوازي ستة أضـعاف المعـدل العادي وذلك في الانتخابات الأولية للحزب الديمقراطي.
- استخدمت هيئة الانتخابات الحرة في جنوب أفريقيا نظم المعلومات الإلكترونية لإدارة وجمع وتدقيق وتسجيل 18 مليـون بطاقة انتخاب وذلك في انتخابات عام 1999.

المصدر : الاقتصادي (2000) ، وزارة العدل وشئون المملكة بولندا ، موقع الميكروسوفت

والأثر الأول يمكن تحقيقه على المدى القصير، والكثير من الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة والهنـد والبرازيـل والمغرب والإمارات يحصدون حاليا فوائد استخدام التكنولوجيات الحديثة. أما معظم الدول العربية فأمامها الآن مسئولية الاستثمار في استخدامات نظم المعلومات الإلكترونية حتى يمكنهم إحداث التغييرات في الإجراءات الحكومية.

رغم أن الأثرين السابق ذكرهما متباعدين من حيث المفهوم إلا أنم معتمدين على بعضهم البعض. أن طبيعة شئون إدارة الحكم تحـدد التوقعات عن كيفية إدارة الدولة للحكم. إلا أن الطرق الجديدة لإدارة الأعمال الحكومية بمقدورها أن تفجر بطريقة تبادليـة المطالبـة بشكل جديد للحاكمية وإدارة شؤون الدولة.

2-3-4) إضافات الحكومة الإلكترونية

إن تطبيق مبادئ الحكومة الإلكترونية سيؤدي إلى

- ✓ تخفيض وتيرة شكاوى الجماهير من سوء الإدارة والخدمات في مرافق الجهاز الحكومي ،- الحصول على الخدمات بشكل غير مباشر باستخدام شبكات الاتصال- ففي الحكومة التقليدية تكثر الشكاوي نتيجة إلى انخفاض الكفاءة الإداريـة ، والقيـود الإجرائية العتيقة ولا يعود السبب إلى نقص الإمكانيات و الاعتمادات المالية.
- ✓ التحول من إدارة تنفيذية روتينية إلى إدارة تتميز بطابع التفكير والبحث والابتكار والاستناد المتقن إلى عمليـات التخطـيط والتوجيه، والتنسيق والعمل الجماعي، والإنتاجية و المتابعة، والشفافية و الارتباط المستمر بالمواطن.
- ✓ إحداث تغيير حقيقي جذري في تنظيماته وأنظمته ونشاطاته على نحو يكفل القضاء على كل مظاهر ضعف الأداء والتسيب الإداري، ويحقق إطلاق الطاقات لمزيد من الإنتاج والعطاء، وتحسين مستوى الخدمات، وتوجيه موارد الدولـة إلى أفـضل الاستخدامات وأكثرها إنتاجية.

- ✓ التقليل من تكلفة الأداء، و تخفيض الوقت والجهد والمال.
- ✓ القضاء على الحشود الكبيرة من الأجهزة المركزية والمجالس والهيئات واللجان التي تمتص قدرات الآلاف من العاملين وتحجبهم عن المساهمة الإيجابية في الإنتاج، وتُحمّل ميزانية الدولـة أعبـاء تفـوق الإمكانيـات، ولا تـضيف إلى الـــثروة الوطـــــنية عائـــداً لـه قـيمة.
- ✓ القضاء على التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري للدولة والعمل على إعادة توزيع القوى العاملة بكل أبعاده المحتملة، ســواء بالنقل، أو إنهاء الخدمة، أو التقاعد المبكر، أو بإعادة التدريب، أو باستخدام الحوافز الإيجابية والسلبية، بما يتوافق واحتياجات التشغيل الحقيقية.
- ✓ القضاء على مظاهر الإسراف في الإنفاق، و استنزاف موارد الدولة، وتبديد طاقاتها. وكذلك ترشيد أسـلوب إعـداد وتنفيذ موازنات الأجهزة الإدارية، ووضع معايير أدائية واضحة للإعتمادات و الاستثمارات والإيرادات .
- ✓ انسياب البيانات من مصادرها المختلفة إلى أجهزة الدولة المختلفة ، وتحقق الإمداد الفوري والمتجدد بكل أنواع المعلومـات الضرورية ، وتمنع الازدواج والتكرار في جمع البيانات أو إصدارها .

الهوامش

1) www.ac4mit.org/egov

2)سامي عطا الله ،الحكومة الإلكترونية اعتبارات للدول العربية وحدة معلومات التنمية للدول العربية ،ترجمة السيدة هدى يعقوب ،مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، الكويت ,أبريل 2001

2) *Matthias Finger:DE LA TRANSFORMATION DE L'ETAT A LA GOUVERNANCE ELECTRONIQUE:VERS UN MODELE DE L'«E-GOUVERNANCE»*

3-الدكتور عبدا لرحمن بن عبدا لله الشقاوي ،نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية ،ندوة الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي ، 1440هـ

4) د حازم احمد حسني ، احمد الحكومة الالكترونية والمشروع القومي لتحديث الدولة المصرية ، مركز دراسات الإدارة العامة ،القاهرة، 2004، ص

5) www.ac4mit.org/egov

4) علي شريف ، إدارة المنظمات الحكومية ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 1999، ص 4

5) سعد طه ،التنمية والدولة ، دار طيبة ، مصر ، 2003، ص 52

6) د.فاتن ابو بكر ، نظم الإدارة المفتوحة ، منهج حديث لتحقيق الشفافية المنظمات ، ايتراك للطباعة ، القاهرة ، 2001 ص149

6) الدكتور عبد-الرحمن بن عبد اللـه الشقاوي،مرجع سابق

7) د.فاتن ابو بكر ، نظم الإدارة المفتوحة ، منهج حديث لتحقيق الشفافية المنظمات ، ايتراك للطباعة ، القاهرة ، 2001 ص149

8)د حازم احمد حسني ، احمد الحكومة الالكترونية والمشروع القومي لتحديث الدولة المصرية ، مركز دراسات الادارة العامة ،القاهرة، 2004، ص 9

المراجع :

أولا)الكتب :

1)د حازم احمد حسني ، احمد الحكومة الالكترونية والمشروع القومي لتحديث الدولة المصرية ، مركز دراسات الادارة العامة ،القاهرة،2004

2)سعد طه ،التنمية والدولة ، دار طيبة ، مصر ، 2003،

3) علي شريف ، إدارة المنظمات الحكومية ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 1999،

4) د.فاتن ابو بكر ، نظم الإدارة المفتوحة ، منهج حديث لتحقيق الشفافية المنظمات ، ايتراك للطباعة ، القاهرة ، 2001

ثانيا)أوراق عمل وبحوث :

1)سامي عطا الله ،الحكومة الإلكترونية اعتبارات للدول العربية وحدة معلومات التنمية للدول العربية ،ترجمة السيدة هدى يعقوب ،مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، الكويت ,أبريل 2001

2)الدكتور عبدا لرحمن بن عبدا لله الشقاوي ،نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية ،ندوة الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي ، 1440هـ

ثالثا) تقارير :

1) تقرير المؤتمر الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي بشأن القمة العالمية لمجتمع المعلومات ،بافارو، 29-31 يناير 2003)

رابعا) مواقع الانترنت :

1) www.ac4mit.org/egov

2) www.planning.gov.sa

الأداء المتميز للمنظومة المصرفية بالجزائر ضرورة لتحقيق إدارة فعالة للاقتصاد الجزائري

إعداد: **د. بن عبد الفتاح دحمان**
جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار-الجزائر

تمهيد:

إن عملية التحول التي يعرفها العالم على مختلف الأصعدة والميادين تفرض عملية التميـز لتحقيـق التنافـسية الاقتـصادية، الاجتماعية والسياسية...إذ نجد أن المدخل الاقتصادي يعد أهم المداخل في تحقيق التنافسية والتميز على المستوى العالمي، وفي هذا الشأن نجد أن البنوك تعد وسيطاً هاماً في الربط بين التبادلات والتعاملات العالمية، بل تعد بوابة الانفتاح الاقتصادي؛ وعليه نجـد أن مـسألة تحقيق انفتاح اقتصادي يُكسب الاقتصاد الجزائري تنافسية وموقعاً اقتصادياً هاماً يتوقف إلى حدٍ كبير على الأداء الفعال والمتميز للمنظومة المصرفية في الجزائر.

سنحاول من خلال هذه الورقة مناقشة إشكالية المنظومة المصرفية في الجزائر ووسائل الدفع بها نحو تحقيق التميز والتنافـسية لتفعيل الاقتصاد الجزائري. وسنركز على عنصرين اثنين:

* انعكاس أداء السوق النفطي على أداء المنظومة المصرفية بالجزائر،
* تحديات الأداء النقدي وعوائقه بالجزائر.

أولاً: انعكاس أداء السوق النفطي على أداء المنظومة المصرفية بالجزائر

مع بداية السداسي الثاني من سنة 1999 ارتفعت أسعار البترول لتبلغ 23 دولار للبرميل، مما جعل متوسط السعر السنوي للبرميل يصل إلى 17.91 دولار؛ لترتفع بذلك إيرادات الصادرات بـ 50% في السداسي الثاني مقارنة بالأول لتبلغ 11.91 مليـار دولار، كما تجدر الإشارة إلى الانخفاض المسجل على مستوى الدين الخارجي من 30.2 مليـار دولار في نهايـة 1998 إلى 28.1 مليار دولار في نهاية 1999.

إن انخفاض سعر البترول كان له أثره السلبي على المالية العامة خلال السداسي الأول من سنة 1999، ولكن نتيجة الارتفاع الملحوظ في سعر البترول في السداسي الثاني من 1999 سجلت الوضعية المالية للخزينة تحسناً في الثلاثي الرابع لسنة 1999. مما جعل عجز الخزينة في حدود 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي؛ حيث لم تُشكل صافي احتياجات الخزينة للتمويل إلا مصدراً محدوداً للنمـو النقدي في 1999 ليسمح هذا الوضع بالخروج من حالة المزاحمة المالية؛ ليرتفع مستوى القروض الموجهة للاقتصاد بـ 28%، وهكذا اتسم عام 1999 بنمو قوي للقروض الداخلية. مسجلاً بذلك الاقتصاد الجزائري معدل تضخم يساوي:02.6%.

أما بالنسبة للكتلة النقدية فقد حققت نسبة نمو قدرها 14% في نهاية 1999 أقل من النسب المـسجلة في سـنة 1998: 19.1%، سنة 1997: 18.2%، إذ قد يعطي هذا المؤشر دلالة على العودة إلى حالة استقرار الاقتصاد الكلي، وهو ما يتأكد مـع معامل السيولة المسجل: 46%. كما انخفضت معدلات الفائدة (سعر إعادة الخصم) فمن 15% في بداية البرنـامج لـسنة 1994 تدرج نحو الانخفاض حتى بلغ 9.5% في فيفري 1998، و 8.5% في سبتمبر 1999.[(1)]

لقد واصلت أسعار البترول الارتفاع المسجل في السداسي الثاني لسنة 1999؛ إذ بلغ السعر المتوسط للبرميل 27.5 دولار في السداسي الأول من عام 2000 و 28.3 دولار خلال الأشهر التسعة الأولى. لتبلغ الايرادات من صادرات المحروقـات 10.07 مليار دولار في السداسي الأول من عام 2000 وهو مبلغ أعلى من المبلغ المحصل عليه خلال سنة 1998 كلها (9.8 مليـار دولار) كما يعد قريباً من مبلغ عام 1999 (11.9 مليار دولار). وباعتبار أن مستوى الواردات قد استقر حول 9 مليار دولار سنوياً فـإن

ميزان المدفوعات الجاري سجل سنة 2000 فائضاً معتبراً قُدر بـ:07.57 مليار دولار، وقد سجلت المديونية كذلك تناقصاً من 28.140 مليار دولار سنة 1999 إلى 25.088 مليار دولار سنة 2000.

إن التحسن الناتج عن الوضع الخارجي، وكذا الصرامة المتبعة في ما يتعلق بتسيير النفقات العمومية؛ قد أدى إلى تحسن وضعية الخزينة العمومية وهذا ابتداءً من السداسي الأول لعام 2000؛ ذلك أن ودائعها لدى بنك الجزائر عرفت زيادة كبيرة في السداسي الأول ن سنة 2000 حيث وصلت إلى 206 مليار د.ج في نهاية أكتوبر 2000 مقابل 01.4 مليار د.ج في نهاية ديسمبر 1999.(2)

إن الوضع الايجابي المسجل على المستوى الخارجي في سنة 2000 سيساهم في تدعيم الاستقرار النقدي، ذلك أن تحسن السيولة المصرفية يرتبط ايجابياً ومباشرة بالتحسن في وضعية الخزينة العمومية، وهو ما يُترجم بانخفاض لجوء البنوك لإعادة التمويل لدى بنك الجزائر (من 310 مليار د.ج في نهاية ديسمبر 1999 إلى 115 مليار د.ج في نهاية أكتوبر 2000)، وقد تزامن ذلك مع انخفاض متوسط تكلفة هذا النوع من إعادة التمويل والذي بلغ 8.66% في نهاية سبتمبر 2000 مقابل 12.43% في نهاية ديسمبر 1999، كما انخفض سعر إعادة الخصم ليصبح ابتداءً من 27 جانفي 2000 عند معدل 7.5% بدل 8.5%. كما سُجل معدل التضخم منخفض.

وبسبب تحسن المالية العامة فقد سجلت القروض الموجهة للخزينة انخفاضاً في حين سجلت القروض الموجهة للاقتصاد ارتفاعاً طفيفاً، وعلى هذا نجد أن الأرصدة بالعملات الصعبة قد شكلت المورد الأساسي للإنشاء النقدي.(3)

يمكن الوقوف على مستوى البطالة الذي يستقر خلال السنوات (1999-2002) عند معدل 28%، وانطلاقاً من التحليل الكينزي الذي يرى أن حل مشكلة البطالة يتطلب زيادة الطلب الكلي الفعال؛ أي تحقيق معدل نمو مرتفع يستطيع مواجهة التزايد السنوي لليد القابلة للتشغيل بما يقارب 4% سنوياً، وعليه فالامتصاص هذا التزايد الملحوظ لليد العاملة وتحقيق خفض جذري لمعدل البطالة وتحسين مستوى معيشة السكان تحتاج الجزائر إلى نمو سنوي يتراوح بين 6% و7%.(4)

إن نمو الطلب يتوقف بشكلٍ أساسي على تنفيذ سياسات اقتصادية مناسبة وفعالة تحفز الاستثمار وتُوسعه وتُحَسِن الأداء الانتاجي. فبالرغم من إعادة هيكلة القطاع المنتج، إلا أن تصحيح هذا القطاع المنتج كان أقل سرعة وأقل انتظامية ووضوحاً مما كان مأمولاً؛ فنتج عن ذلك عدم كفاية الانعاش، وقد يرجع هذا إلى العوامل التالية:(5)

01/ إعادة الهيكلة التي كانت ضرورية ُنفذت أحياناً بشكل سيء، كما أن تطهير الشركات في بعض الحالات كان غير كافٍ؛ بمعنى أن القطاع المنتج لم يستفد من أحسن الشروط الاقتصادية والمالية لإعادة انتشاره،

02/ بقي تسيير القطاع العمومي متمركزاً على مستوى الجهاز التنفيذي، بالرغم من وجود القانون المتعلق برؤوس الأموال التجارية،

03/ انعكاس وضعية إطارات القطاع الاقتصادي العمومي على مردودية هذا القطاع.

كما أن توسيع حجم الاستثمارات يعد ضرورياً للوصول إلى نمو اقتصادي دائم وأقوى. إذ الاستثمار يعتمد على الادخار الذي هو في الأغلب غير موجود أو غير كافٍ نظراً لمحدودية الادخار الوطني، إذ الادخار الميزاني نجده منخفضاً حيث سجل معدل 2.1% من الناتج الداخلي الإجمالي سنة 1998، و 5.5% سنة 1999 و12% سنة 2000. كما يمكن كذلك أن نلاحظ أن الادخار المالي للشركات الخاصة والعائلات المعبأ من البنوك هو بصدد إعادة التكون، إذ الودائع لأجل في البنوك (عدا الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط) نجدها تنتقل من 198 مليار دينار في عام 1995 إلى 466 مليار دينار في 1999، كما أن الودائع تحت الطلب انتقلت من 210 مليار دينار في 1995 إلى 352 مليار دينار في 1999 وتضاف إلى هذه الأرقام الودائع لدى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والتي بلغت 338 مليار دينار سنة 1999.(6)

ومع ما تحقق ايجابياً في سنة 2000، يجعل الادخار الميزاني قادراً على القيام بدور أكبر مما كان عليه في السنوات السابقة، إلا أن هذا الدور مقيد بعبء الدين العمومي الداخلي والخارجي(7)، وكذا بضرورة التكفل بحساسية الاقتصاد الجزائري اتجـاه تقلبـات أسعار البترول.

لقد حقق الاقتصاد الجزائري عودة إلى الاستقرار الماكرو اقتصادي في 2000 بعد الصدمة البتروليـة (1998-1999)، حيث يظهر ذلك في تطور المجمعات الكلية خلال 2001 والتي من ضمنها:(8)

*إعادة الصحة المالية لميزان المدفوعات، مع انخفاض حجم المديونية إلى مستوى 22.311 مليار دولار، وكذا استقرار سعر الصرف الفعلي الحقيقي،

*تدعيم وضعية المالية العامة عن طريق تجميع الادخار المالي من طرف الخزينة، والذي سمح في خلال 2001 مـن وضـع برنامج للإنعاش الاقتصادي متوسط المدى (2001-2004)،

*انعكاس التحسن في وضع الخزينة العمومية على السيولة البنكية في إطار تطهير ذمم البنوك العمومية،

*تحسن شروط التمويل للاقتصاد لا سيما الاستثمار الإنتاجي منه.

كما عرفت الجزائر من الناحية التشريعية النقدية صدور الأمر رقم 01/01 بتاريخ 27 فبراير 2001 ليعدل ويتمم القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أبريل 1990 والمتعلق بالنقد والقرض. و قد احتوى على مجموعة من التعديلات الجزئية مست الـسلطة النقدية، وهيئتها الإشرافية التي انقسمت إلى هيئتين مجلس إدارة، ومجلس للنقد والقرض.

إن هذا التحسن المسجل في 2001 نجده يستمر حتى سنة 2002 فميزان المدفوعات يواصل في تحقيق الفائض في العمليات الجارية بمقدار 4.3 مليار دولار، والاحتياطي الرسمي للصرف تراكم بمستوى 23.1 مليار دولار في نهاية 202 كما بقيت وضـعية المالية العامة حسنة خلال 2002، إن هذا الوضع المسجل قد انعكس ايجاباً على الوضع النقدي وحالة السيولة المصرفية وكذا سيرورة السياسة النقدية خلال سنة 2002، إذ نسجل:

*ارتفاع الموجودات الأجنبية الصافية بقي مستمراً خلال سنة 2002 لكن بمستوى أقل، ذلك أن قيمة هذه الموجـودات في نهاية سنة 2002 بلغت 1755.7 مليار د.ج مقابل 1310.7 مليار د.ج في نهاية سنة2001 بعـد نقلـة نوعيـة مـن مبلـغ 169.9مليار د.ج في نهاية سنة 1999 إلى 775.9 مليار د.ج في نهاية سنة 2000.

*في سنة 2002 أصبحت الموجودات الأجنبية تمثل نسبة معتبرة من مكونات الكتلة النقدية بحيث تجاوزت قيمتها مجمـوع الكتلة النقدية بمفهوم M1 وهذه تعد ظاهرة اقتصادية تُميز تطور الوضع النقدي بالجزائر.

وبالنسبة للقروض الداخلية (قروض للاقتصاد، وقروض للدولة) كمقابل للكتلة النقدية سجل ارتفاعاً بـ 12% في 2002 وهو معدل مستقر مقارنة بـ 2001 و2000، والشيء الآخر الذي يمكن ملاحظته هو تزايد القروض المقدمة للاقتصاد مقارنة بمعدل تزايد القروض المقدمة للدولة، ففي سنة 2002 بلغت القروض المقدمة للاقتصاد مستوى 1266.8 مليار د.ج في ظل تحسن الموارد؛ إذ نسبة قروض للاقتصاد للناتج الداخلي الخام بلغت 28.4% في تلك السنة مقابل 25.5% في سنة2001، وهذا مـن شـأنه أن يدعم القطاع الاقتصادي الذي يسعى لتحقيق أعلى معدل نمو.

كما سجلت الكتلة النقدية بمفهوم M2 سنة 2002 نمواً بمعدل 17.3% مقابل 22.3% سنة 2001 بحيـث سـجل السداسي الثاني من سنة 2002 معدل نمو منخفض في الكتلة النقدية، إذ بلغ 4.6%، وهذا يعد تحسناً للوضع النقـدي. ويمكـن أن نستقرئ ذلك من خلال ملحق الإحصائيات المرفق بالبحث.

كما يمكن الوقوف على آجال القروض المقدمة من طرف الجهاز المصرفي بالجزائر، إذ نلاحظ ضعفاً بيناً للقروض الطويلـة الأجل الموجهة لتمويل الاقتصاد، وهذا ما يمكن أن يعيد للسوق النقدية المهمة الموكولة إليه، وهو ما يظهر بالجدول أدناه:

الجدول رقم (01): توزيع قروض للاقتصاد حسب الآجال (1999-2002)

الوحدة:%

البيان / السنة	1999	2000	2001	2002
الأجل القصير	48.0	47.0	47.6	49.6
الأجل المتوسط	49.1	49.6	49.1	47.6
الأجل الطويل	02.9	03.4	03.3	02.8

المصدر: بنك الجزائر

كما شهدت سنة 2003 حدثاً في الجانب التشريعي للسلطة النقدية، وقد تمثل ذلك في تعديل القـانون 10/90 المتعلـق بالنقد والقرض بالأمر 11/03 المؤرخ في 26 أوت 2003، وقد جاء في 143 مادة.[9] إذ أن أهم ما يمكن الوقوف عليه في هـذا القانون هو انخفاض معدل استقلالية السلطة النقدية.

ثانياً: تحديات الأداء النقدي وعوائقه بالجزائر

إن فعالية الأداء النقدي بالجزائر تتأسس بصفة خاصة على مدى مقدرة الجهاز المصرفي على تعبئة أكبر معدل من المدخرات والودائع بحيث يصبح حجم النقود خارج الدورة المصرفية منخفضاً إلى أدنى حد ممكن، لُتحقق بذلك النقود قيمة تنافسية بالإضافة إلى خلق مصداقية اتجاه السلطة النقدية، إلا أن هذا يكتنفه مجموعة من التحديات والعوائق، من بينها:

*شدة حساسية الاقتصاد الجزائري وسياسته النقدية بالتغيرات التي تحدث على مستوى السوق النفطي، وكذا الاضـطرابات التي قد تعرفها عملة التسديد النفطية (الدولار الأمريكي)، إذ ينجر عن ذلك علاقة دائرية بين الوضع الخـارجي للجزائـر والخزينـة العمومية التي تجد ملاذها في الجهاز النقدي الشيء الذي قد يكون له تأثير سيئ على مسار السياسة النقدية في الجزائر، كما أنه في ظل اعتماد الجزائر على منتج واحد بصفة مرتفعة (وهي لا تتحكم في سوقه)، سينتج عنه عدم فعالية تخفيض قيمة العملة باعتباره إجـراءً يُحسن من الوضع الخارجي.

*ضعف الوساطة المالية المتعلقة بالقروض الطويلة الأجل؛ والمتمثلة أساساً في السوق المالي ذا النشأة الحديثة، إذ تم إحـداثها بموجب المرسم التشريعي رقم: 10/93 الذي نص على ثلاثة أنواع من الهيئات:

-لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة (COSOB)، لضمان حماية المستثمرين من جهة، حسن أداء السوق وشفافيته من جهة أخرى،

-مؤسسة تسيير بورصة القيم (SGBV)، وظيفتها تنظيم وتسيير دوران صفقات القيم المنقولة،

-وسطاء العمليات في البورصة(IOB)،

إلا أنه في نهاية 2000 نجد السوق المالي يسجل مجموعة قليلة من المنتجات المالية تتمثل في الآتي:[10]

01/ دخول أول منتج متمثلاً في القروض المصدرة من طرف سوناطراك،

02/ دخول ERIAD Sétif إلى البورصة،

03/ دخول SAIDAL إلى البورصة،

04/ دخول الأوراسي إلى البورصة.

وهذا ما يرجع إلى ضعف القدرة على الخروج من اقتصاد الاستدانة الذي يثقل كاهل البنوك إلى اقتصاد الأسواق المالية الذي يتماشى واقتصاد السوق المتوجه إليه في إطار تحول الاقتصاد الجزائري، إضافة إلى عدم بلوغ درجة تحقيق الشفافية الاقتصادية في إطار

هشاشة الاقتصاد الجزائري ذي القطاع الإنتاجي الضعيف، وعدم نضج القطاع الخاص، وهو ما يُفسر بسيطرة القطاع المؤطر على الأقل حكومياً على البورصة.

* ضعف التعامل مع البنوك الخاصة في الجزائر مما يُفسر بقلة الثقة في القطاع البنكي المخوصص(11)، أو قلة التعامل المصرفي كلية لتبقى العلاقة التاريخية بين القطاع العام العيني والقطاع العام النقدي تلعب دورها في الوساطة المالية، وهو ما يمكن أن يستشف من الجدول أدناه:

الجدول رقم (02): هيكلة الودائع المصرفية بحسب طبيعة المصارف

الوحدة: مليار دينار (نهاية الفترة)

البيان / السنة	2000	2001	2002
ودائع تحت الطلب بالبنوك العمومية	438.244	499.174	548.130
ودائع تحت الطلب بالبنوك الخاصة	29.258	55.753	94.038
ودائع لأجل بالبنوك العمومية	928.468	1152.012	1312.962
ودائع لأجل بالبنوك الخاصة	45.882	82.994	172.229
مجموع الموارد المحصّلة	1441.852	1789.933	2127.359
نصيب البنوك العمومية	%94.8	%92.2	%87.5
نصيب البنوك الخاصة	%5.2	%7.8	%12.5

المصدر: Banque d’Algérie, Rapport:juin 2003, Evolution Economique et Monétaire en Algérie, P:52

كما أن القروض الموجهة للاقتصاد يُمكنها أن تُثبت مكانة القطاع المصرفي العمومي في العملية التمويلية وكذا مكانة القطاع الاقتصادي العمومي في الاستفادة من التمويل المصرفي، كما يلاحظ ضعف تمويل القطاع المصرفي الخاص للقطاع الاقتصادي العمومي إن لم ينعدم، ونفس الملاحظة تصدق على القطاع الخاص إذ أن القروض الموجهة للقطاع الخاص من طرف البنوك الخاصة كانت في سنة 2000 عند مستوى 9.05% من مجموع القروض الموجهة للقطاع الخاص، لترتفع هذه النسبة سنة 2002 مسجلة معدل 32.94%. من مجموع القروض الموجهة للقطاع الخاص لترتفع بذلك حصة البنوك الخاصة بالنسبة لمجموع القروض الموزعة لتسجل خلال تلك السنة 14.3%. كما نلاحظ سيطرة واضحة للبنوك العمومية على عملية التمويل. ويمكن أن نستقرئ كل هذا من خلال الجدول أدناه:

الجدول رقم (03): هيكلة القروض المصرفية بحسب طبيعة القطاع

الوحدة: مليار دينار (نهاية الفترة)

البيان / السنة	2000	2001	2002
قروض للقطاع العمومي من طرف بنوك عمومية	701.812	735.098	715.834
قروض للقطاع العمومي من طرف بنوك خاصة	-	4.989	-
قروض للقطاع الخاص من طرف بنوك عمومية	264.872	297.916	368.956
قروض للقطاع الخاص من طرف بنوك خاصة	26.369	39.696	181.252
مجموع القروض الموزعة	993.053	1077.699	1266.042
نصيب البنوك العمومية	%97.3	%95.9	%85.7
نصيب البنوك الخاصة	%2.7	%4.1	%14.3

المصدر: Banque d’Algerie, Rapport:juin 2003,OP.CIT, P : 54

وبالاطلاع على هيكلة الجهاز المصرفي نجدها تحتوي على عدد لابأس به من البنوك الخاصة إلا أن انتشارها يعد ضعيفاً مقارنة بالقطاع العمومي، وهذا قد يكون سبباً لضعف تعاملات القطاع المصرفي الخاص.[(12)]

إذ نجد أن القطاع المصرفي الخاص لا يشكل سوى 04.8% من مجموع الشبكة المصرفية على مستوى التـراب الـوطني (وهذا قبل أن يُحَل بنك الخليفة الذي كان يُمثل 02.1% بوكالات/ فروع عددها 24).[(13)] بمعنى سيطرة القطاع العمومي المـصرفي على النظام المصرفي بالجزائر.

ضعف التعامل بالنقد الالكتروني، وهذا قد يعمل على ارتفاع التعامل بالورق النقدي مما سيكون له تأثير على عدم سـيطرة الجهاز المصرفي على الكتلة النقدية. حيث يقتصر التعامل في الجزائر على بطاقات السحب التي دخلت في نظام الـدفع الجزائـري في 1989، إذ كان أول إنشاء للشباك الأوتوماتيكي للسحب من طرف القرض الشعبي الجزائري، وقد سجل التعامل بهذه البطاقة نمـواً نـسبياً بإنـشاء: La Société d'Automatisation des Transactions Interbancaires et de Monétique (La SATIM) في مارس 1995 من طرف البنوك التجارية، بحيث يتدخل (La SATIM) لتنمية عمـل النقود الالكترونية في القطاع البنكي والحسابات الجارية البريدية، إذ بلغ مجموع الشبابيك الأوتوماتيكية عند سـنة 2000 مائتـان وخمسة (205) شباك، 53.66% منها مفتوح لدى الحسابات البريدية الجارية.[(14)]

كما أن هذه الشبابيك تتواجد بشكل كبير في المدن الحضرية، بل وتتركز أكثر في الجزائر العاصمة، ووهران و قسنطينة. كما تعترض العملية بعض الصعوبات في الاستعمال نتيجة ضعف الصيانة وكذا التجهيزات الهاتفية.

كما أن البطاقات المسحوبة قيد الاستعمال عند سنة 2000 بلغت 144939 بطاقة. منها 92.11%موزعة من طـرف مصالح الحسابات البريدية الجارية.[15]

كما أن حسن أداء الجهاز المصرفي مرتبط باستقلاليته ومنحه المسؤولية الكاملة في إبرامه لعقود الائتمان ليتمكن من احتـرام نسب كفاية رأس المال المحددة من قِبل بنك الجزائر.[(16)] إلا أن رفض البنوك التجارية تقديم القروض للمشاريع بحجة "المخـاطر" قـد يؤدي إلى بعض الاختلالات ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي، ويظهر ذلك جلياً في نهاية 1997 عندما رفضت البنـوك تقـديم الائتمان للعديد من المؤسسات العامة الخاسرة (أكثرها يمثل قطاع البناء). لينتج عن ذلك تسريح 130000 عامل؛ تُتبع العملية بشن إضراب عام.[(17)] الأمر الذي قد يوقع البنوك تحت ضغوط معينة لا سيما في ظل اللااستقرار واستهداف تحقيق النمو المؤدي لتخفـيض البطالة.

خلاصة:

ما يمكن أن نقف عليه هو أن الوضع النقدي في الجزائر بقي لفترة لابأس بها رهين تغيرات سوق المحروقات وكذا الـتغيرات التي تحدث على مستوى عملة تقييمها. الشيء الذي أوقعها في اختلالات نقدية ومالية عويصة؛ لتعيد النظر في منظومتها الاقتـصادية كلها. وعليه قامت الجزائر بتعزيز جهودها في تصحيح الاقتصاد الكلي، إذ تم ذلك بشكل ذاتي وجلي سنة 1988 ليتعزز أكثر مـع 1989 على إثر تعاقد الجزائر مع صندوق النقد الدولي.

إن صدور القانون 10/90 يعد حدثاً بارزاً في تاريخ السياسة النقدية بالجزائر، إذ أصبح اعتماد تنفيذ سياسـات صـارمة لإدارة الطلب وإجراء خفض في قيمة سعر الصرف، وكذا تطبيق الحكومة لسياسة ميزانية متشددة أمراً مستهدفاً. ولقد نتج عن تطبيق السياسات المذكورة آنفاً هبوط ملحوظ في نمو السيولة النقدية، كما تم استيعاب السيولة الفائضة بشكلٍ تدريجي ليعاد للسياسة النقدية مكانتها كأداة لإدارة الطلب لا سيما خلال فترات التعاقد مع الصندوق.

إن فعالية الأداء النقدي يرتبط طردياً بضبط أوضاع المالية العامة، وبالتالي فعلى الحكومة أن تعمل على إعادة توجيه الإنفاق العام ليصبح القطاع الخاص قائداً وقادراً على توفير فرص العمل ليتحقق بذلك النمو. كما أنه على الرغم من تكلفة إعطاء الاستقلالية للبنك المركزي وتحميله المسؤولية في تسيير شؤونه النقدية والمالية؛ إلا أن هذا الخيار يعد أمراً مهماً لأجل تحقيق اقتـصاد حقيقـي ذا مصداقية. وفي هذا الشأن يمكن الوقوف على تراجع الجزائر نوعاً ما عن مكتسبات استقلالية السلطة النقدية الـتي أقرهـا القـانون 10/90 وهذا على إثر صدور الأمر رقم 11/03 بتاريخ 26 أوت 2003 الذي أحدث تعديلات بارزة على قانون النقد والقرض في ما يتعلق بموضوع استقلالية البنك المركزي.

أما استمرار سيطرة قطاع المحروقات على مصفوفة الإنتاج الجزائري القادرة على تحصيل العملات الصعبة فيـضع صـانعي السياسات الاقتصادية الجزائرية ومقرريها أمام تحدي مراعاة قوة تقلبات أسعار السوق النفطي (متغير خارجي) على تلك الـسياسات. لتصبح النماذج والسياسات الاقتصادية الكلية في تبعية دالية لسوق المحروقات (سوق مشترين). وعليه فللتخفيف من تأثير هذا المـتغير على تسطير سياسات الطلب وأداتا النقدية بوجه خاص؛ يُرفع أمام الاقتصاد الجزائري تحدي تنويع المنتجات التنافسية والتي تحقق تميزاً فيها.

الهوامش

---

(1)بنك الجزائر، **مديا بنك**، "اتصال من محافظ بنك الجزائر عبد الوهاب كرمان إلى المجلس الشعبي الوطني – التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر"، عدد خاص، ص ص:5-7

(2)في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2000 وُضعت ميزانية الدولة على أساس سعر 19 دولار للبرميل، إلا أن السعر المتوسط كان:28.50 دولار للبرميل، إذ غذت الزيادة في الجباية البترولية الناتجة عن الفارق بين السعر المرجعي والسعر المتوسط المسجل صندوق ضبط الايرادات.

(3)بنك الجزائر، **مديا بنك**، "اتصال من محافظ بنك الجزائر عبد الوهاب كرمان إلى المجلس الشعبي الوطني – التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر"، مرجع سابق، ص ص: 8-10

(4)بنك الجزائر، **مديا بنك**، "اتصال من محافظ بنك الجزائر عبد الوهاب كرمان إلى المجلس الشعبي الوطني – التطور الاقتصادي والنقدي للجزائر"، مرجع سابق، ص: 10

(5)بنك الجزائر، **مديا بنك**، نفس المرجع، ص: 11

(6)بنك الجزائر، مديا بنك، نفس المرجع، ص: 12

(7)سجل مجموع الدين المتحمل من الخزينة ارتفاعاً كبيراً في 1994-1995 وهذا نتيجة أثر إعادة جدولة الدين الخارجي وقروض دعم ميزان المدفوعات ذات الشروط المُيسرة مقابل تكفل الخزينة بالدين الخارجي المعاد جدولته لتصبح هي المقترضة، وكذا تطهير مَحافظ البنوك، كما قُدر الدين العمومي الداخلي بحوالي 750 مليار دينار في نهاية سبتمبر 2000 مقابل 452 مليار دينار في نهاية 1994. إذ في نهاية سبتمبر 2000 اتسم الدين العمومي المتعاقد عليه بـ: - ضخامة الدين اتجاه البنوك (239.7 مليار دينار)، - الأهمية النسبية للدين تجاه الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (117.6 مليار دينار في إطار تطهير ديون غير ناجعة مسجلة على دواوين الترقية والتسيير العقاري).

(8) Banque d'Algerie, Rapport:juin 2003, **Evolution Economique et Monétaire en Algérie**, P : 76

(9) Banque d'Algerie, Ordonnance n° 03-11 du 26 août 2003 relative à la monnaie et au crédit.

(10) Banque d'Algérie, Le Systeme de Paiement en Algerie (Etat des Lieux), Decembre 2001, P : 50

(11)لا سيما بعد حل بنك الخليفة الخاص.

(12) إذ نجد هيكلة الجهاز المصرفي (بنوك ومؤسسات مالية في إطار النشاط) في 31 ديسمبر 2000 تضم الآتي: -ستة (06) بنوك تجارية برأسمال عمومي: BNA, BEA, BADR, CPA, BDL, CNEP.-أحد عشر(11) بنكاً تجارياً برأسمال خاص (أو مختلط): البركة الجزائري، الخليفة بنك[12]، ABC (Arab Banking Corporation)، البنك العربي(Arab Bank)، سيتي بنك الجزائري (Citibank Algérie)، البنك التجاري والصناعي بالجزائر، Banque Méditerranéenne ،Société Générale Algérie ،Compagnie Algérienne de Banque Générale، الريان بنك، Natexis El Amana Bank. -بنك وحيد Off Shore: BAMIC. -هيئة عمومية معتمدة للقيام بعمليات البنك: CNMA. -سبعة (07) مؤسسات مالية: SRH، مونا بنك (Mouna Bank)، بنك الاتحاد (Union Bank)، FINALEP، SOFINANCE، البنك الدولي الجزائري (Algerian International Bank :AIB)، SALEM. -بنك وحيد للتنمية:BAD. -ستة (06) مؤسسات للضمان والرهن: 1/صندوق ضمان الأسواق العمومية، 2/ Fonds de Cautionnement des InvesTissements Agricoles 3/ Fonds de Garantie et Caution Mutuelle de la Promotion Immobilière 4/ الصندوق الجزائري لضمان الصادرات، 5/ Fonds de Caution Mutuelle de Garantie des risques crédits jeunes promoturs 6/ مؤسسة ضمان القرض العقاري.

(13) Banque d'Algerie, **Le Systeme de Paiement en Algerie (Etat des Lieux)**, OP.CIT, P : 13

(14) Banque d'Algerie, Ibid, P : 24

(15) Banque d'Algerie, Ibid, P : 24

(16)للاطلاع على موضوع كفاية رأس المال والنماذج المختلفة لتقديرها، أنظر: عبد المطلب عبد الحميد، العولمة واقتصاديات البنوك، (الاسكندرية، الدارالجامعية، 2003/2002)، ص ص: 89-103

(17)كريم النشاشيبي وآخرون، **الجزائر: تحقيق الاستقرار والتحول إلى اقتصاد السوق**،(واشنطن، صندوق النقد الدولي، 1998م)، ص: 68

فعالية المنظمات الحكومية في تحقيق أهداف السياسات الاقتصادية: التشغيل الكامل

من إعداد: **أ. بلخريصات رشيد**
أ. بن سعيد محمد
جامعة الجيلالي ليابس ـ سيدي بلعباس- الجزائر

المقدمة:

إن سعي الدولة إلى رفع مستوى المعيشة يقتضي التأكد من أنه ليس هناك طاقة عاطلة بشرية كانت أم مادية ، لما يؤديه إليه ذلك من عجز المجتمع عن تحقيق مستوى معيشة ، حيث لم تعد الدولة مجرد رجل شرطة كبير تنحصر وظائفه الأساسية في حماية الملكية ، وتحقيق العدالة في الداخل ، وصد العدوان الخارجي ، بل توسعت وظائف الدولة وشملت وظائف اقتصادية لم يكن رجل القرن 19 يسمح بها ، ففي الفترة التالية للكساد العظيم برزت هذه الوظائف الاقتصادية والاجتماعية للدولة من خلال محاولة لتحقيق أكبر حجم ممكن للعمالة أو محاربة البطالة ، بالإضافة إلى تقديم قدراً كبيراً من الخدمات الاجتماعية تهدف إلى مساعدة العمال العاطلين والعجزة .

تعتبر مدة البطالة عن تدهور سوق العمل(marché de travail) الذي تمتد أثاره إلى الأسواق الأخرى ، ليعبر عن الأزمة الاقتصادية التي تعتبر البطالة أخطر مظهرها وأحد مؤشراتها وعلى هذا الأساس يطرح السؤالين التالين :

- ماذا ينبغي للحكومة أن تفعل للقضاء على البطالة ؟ .
- ماهي أنسب السياسات الاقتصادية للتشغيل في ظل اقتصاد السوق ؟ .

1- الإطار النظري للسياسة الاقتصادية :

السياسة الاقتصادية هي مجموعة من القواعد والوسائل والأساليب والإجراءات والتدابير التي تقوم بها الدولة ، وتحكم قراراتها نحو تحقيق الأهداف الاقتصادية لبلد ما خلال فترة زمنية معينة .

يضاف إلى ذلك أن السياسة الاقتصادية لدولة ما يمكن تحيدها على أنها " مجموعة والأدوات الاقتصادية والعلاقة المتبادلة بينهما "، وبالتالي مفهوم السياسة الاقتصادية هي عبارة عن:

أهداف + أدوات + زمن

ـ كما ينظر إلى مفهوم السياسة الاقتصادية في النظم الاقتصادية ، على أنها لم تعد مجرد مجموعة من الإجراءات التصحيحية ، وإنما أصبح دورها هو العمل على تحقيق المصلحة العامة ، وتتلخص مشكلة السياسة الاقتصادية في اختيار القيم المناسبة لهذه الأهداف ، التي من شأنها أن تؤدي إلى تعظيم المصلحة العامة ، ولذلك فإن مجموعة الإجراءات التي تؤدي إلى تحقيق هذه القيمة القصوى ، تنقسم إلى قسمين :

- إجراءات نوعية: تهدف إلى تغيير المظاهر النوعية للبنيان الاقتصادي ؛ كتغيير نظم المنافسة أو الاحتكار أو التكتلات...الخ .
- إجراءات كمية: وتتمثل في تغيير بعض المعلمات (**Paramètres**) أو الأدوات داخل الإجراء النوعي القائم للبنيان الاقتصادي .

أهداف السياسة الاقتصادية :

تهدف النظرية الاقتصادية الكلية إلى تفسير المشاكل التي يواجهها الاقتصاد ومحاولة إيجاد الحلول للقضاء عليها ، ولايتم ذلك إلى بوضع سياسة اقتصادية ناجعة ، هذه الأخيرة ليست ممكنة إلا إذا تم وضع أهداف محددة لها . ويمكن تحديد أهم أهداف السياسة الاقتصادية التي تسعى مختلف المجتمعات الاقتصادية إلى تحقيقها إلى مايلي :

1. **النمو الاقتصادي(Croissance économique)**: يعتبر النمو الاقتصادي من أهم أهداف السياسة الاقتصادية ، وهو لايتحقق إلا إذا كان للبلد قدرة متزايدة على إنتاج السلع والخدمات ، وكان معدل النمو أكبر من معدل نمو السكان كلما زاد المستوى المعيشي للأفراد . وبالتالي فإن حساب معدل النمو يتم انطلاقاً من التغير الذي يحصل في الناتج المحلي الخام **PIB** من سنة إلى أخرى.

الجدول1: معدلات النمو الحقيقي في العالم مابين (1995-2000)

الوحدة %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
العالم	3.6	4.0	4.2	2.8	3.5	4.8
الدول المتقدمة	2.7	2.9	3.5	2.7	3.4	4.1
الولايات المتحدة	2.7	3.6	4.4	4.4	4.2	5.0
اليابان	1.6	3.3	1.9	1.1	5.6	5.9
دول متقدمة أخرى	5.0	4.1	4.6	1.1	5.6	5.9
الدول النامية	6.1	6.5	5.8	3.5	3.8	5.8
إفريقيا	2.9	5.7	2.9	3.3	2.3	3.0
آسيا	9.0	8.2	6.6	4.0	6.1	6.9
الشرق الأوسط	4.3	4.6	5.4	3.6	0.8	5.4
نصف الكرة	1.7	3.6	5.3	2.3	0.2	4.1
الدول الانتقال	-1.5	-0.5	-1.6	-0.9	2.6	5.8

المصدر:صندوق النقد العربي؛ التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، سبتمبر2001 ، ص247.

2. **الاستخدام الكامل(Plein-emploi)**: ويمكن التعبير عنه من خلال مفهوم التشغيل الكامل للطاقات الإنتاجية ن بمعنى ألايبقى بعض الموارد معطلا ، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تحقيق الناتج الممكن أو المحتمل في ظل الموارد والإمكانيات المتاحة ، وينتج عن ذلك بطالة بالمعنى الواسع للمفهوم .

كما يقصد به توفير فرص العمل لكل فرد قادر وراغب في العمل وإذا حدث ذلك فإنه بلاشك سيرتفع المستوى المعيشي للإفراد.

الجدول2: معدلات البطالة في مجموعة الدول السبع بين 1995-2000

الوحدة %

السنوات	1995	1996	1997	1998	1999	2000
و.م. الأمريكية	5.6	5.4	5.0	4.5	4.2	4.0
اليابان	3.1	3.3	3.4	4.1	4.7	4.7
ألمانيا	7.9	8.6	9.5	9.0	8.3	7.8
فرنسا	11.7	12.4	12.5	11.6	11.3	9.7
إيطاليا	11.6	11.6	11.7	11.8	11.4	10.6
بريطانيا	8.7	8.2	7.1	6.3	6.0	5.6
كندا	9.4	9.6	9.1	8.3	7.6	6.8

المصدر: صندوق النقد العربي؛ التقرير الاقتصادي العربي الموحد، سبتمبر2002 ،ص249.

3. **استقرار الأسعار**(**Stabilité des prix**): إن ارتفاع مستوى العام للأسعار يؤدي إلى التضخم مما يؤثر على مستوى الادخار الكلي ، وهذا الارتفاع في الأسعار سيؤثر أيضاً وبشكل سلبي على المستوى المعيشي لذوي الدخول الضعيفة ، ولتجنب ذلك لابد من السهر على ضمان استقرار الأسعار وبالتالي الاستقرار الاقتصادي .
4. **عدالة توزيع الدخول**(**Equité dans la distribution des revenus**): وهو هدف لابد أن يؤخذ في الاعتبار عند وضع أي سياسة اقتصادية في أي نظام اقتصادي ، والمقصود با توزيع الدخل الوطني بشكل عادل عن طريق مكافأة الأفراد حسب إنتاجياتم ، أيضاً يجب ضمان حد أدني من الدخل لكل فرد من أفراد ا لتمع (**SMIG**) .
5. **التوازن** في **ميزان المدفوعات**(**Equilibre de la balance des paiements**):يتكون ميزان المدفوعات من الصادرات والواردات وتدفقات رؤوس الأموال ، ويتبلور هدف السياسة الاقتصادية في الأثر الإيجابي على ميزان المدفوعات في ضرورة تعظيم الصادرات والعائد منها ، وتحقيق هيكل معين من الواردات ، وتخفيض تكلفتها وذلك لتفادي المشاكل الاقتصادية الناجمة عن عدم تحقيق توازن ميزان المدفوعات مثل مشكلة المديونية وتخفيض قيمة العملة .

الجدول3: وضعية ميزان المدفوعات في الدول العربية

الوحدة : مليون دولار

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
الدول العربية	-7263.6	-5909.7	-15306.4	-11129.6	-5886.2	-36714.0
الأردن	279.8	122.8	703.9	179.8	925.8	1111.9
الإمارات	757.4	621.0	623.8	751.8	1530.4	2834.6
البحرين	168.9	-6.4	102.7	-16.8	25.5	200.0
تونس	80.0	396.0	337.0	-187.0	689.6	-242.4
الجزائر	-6330.0	-2080.0	1160.0	-1530.0	-2380.0	7570.0
جيبوتي	-10.0	-34.2	-12.0	-8.0	8.5	-20.1
السعودية	-2839.8	-8390.9	8009.9	-7760.0	-8897.2	12059.0
السودان	63.1	37.5	-36.2	25.1	11.5	124.8
سوريا	840.6	983.9	449.0	434.0	259.0	541.0
الصومال	/	/	/	/	/	/
العراق	/	/	/	/	/	/
عمان	-494.1	-80.6	-689.3	-1516.2	-171.6	/
قطر	-836.8	-524.2	-487.6	-48.1	2457.7	1880.4
الكويت	-57.0	-86.8	-56.0	200.1	926.5	2265.4
لبنان	256.0	786.0	420.0	-488.0	266.0	701.0
ليبيا	1989.1	1460.2	1851.8	-410.8	525.1	6034.1
مصر	409.9	998.3	1192.3	-535.4	-4027.4	-1306.6
المغرب	-982.0	292.0	553.0	247.4	1638.6	-745.0
موريتانيا	-6.1	-11.6	-13.8	-11.7	-43.1	-23.1
اليمن	-552.6	-392.7	116.4	455.5	268.9	1240.6

المصدر: صندوق النقد العربي؛ التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، سبتمبر 2001 ، ص353 .

أنواع السياسات الاقتصادية:

يمكن التمييز بين الأنواع التالية للسياسات الاقتصادية :

- **سياسة الضبط:** تتعلق سياسة الضبط بالمحافظة على التوازن العام بخفض التضخم، المحافظة على توازن ميزان المدفوعات، استقرار العملة، البحث عن التوظيف الكامل، هذا بالمفهوم الضيق. أما المفهوم الواسع فتعني مجموعة التصرفات الهادفة إلى المحافظة على النظام الاقتصادي في وضعه (تقليص الضغوط الاجتماعية، السياسات المضادة للأزمة).
- **سياسة الانتعاش:** يهدف الإنعاش إلى إعادة إطلاق الآلة الاقتصادية ، مستخدماً العجز الموازي ، تحفيز الاستثمار ، الأجور ، الاستهلاك ، تسهيلات القروض....الخ. وهي مستوحاة من الفكر الكي ي(**KEYNES**) ، ونلجأ في بعض الأحيان إلى التمييز بين الإنعاش عن طريق الاستهلاك والإنعاش عن طريق الاستثمار ،
- **سياسة إعادة هيكلة الجهاز الصناعي:** وتعتبر عن سياسة اقتصادية تدف إلى تكييف الجهاز الصناعي مع التطور الطلب العالمي ، وتتميز بإعطاء الأولوية للقطاعات المصدرة ، تفضيل التوازن الخارجي كعامل محفز للنشاط الاقتصادي والتشغيل .
- **سياسة الانكماش(Déflation):** وهي سياسة تدف إلى التقليص من ارتفاع الأسعار عن طريق وسائل تقليدية مثل الاقتطاعات الإجبارية على الدخل ، تجميد الأجور ، مراقبة الكتلة النقدية ، وتؤدي هده السياسة في العادة إلى تقليص النشاط الاجتماعي .
- **سياسة التوقف** ثم **الذهاب(Stop and go):** وهي سياسة تم اعتمادها في بريطانيا وتتميّز بالتناوب المتسلسل لسياسة الإنعاش ثم الانكماش حسب آلية كلاسيكية تعكس بنية الجهاز الإنتاجي.

الشكل1: مسار سياسة التوقف** ثم **الذهاب

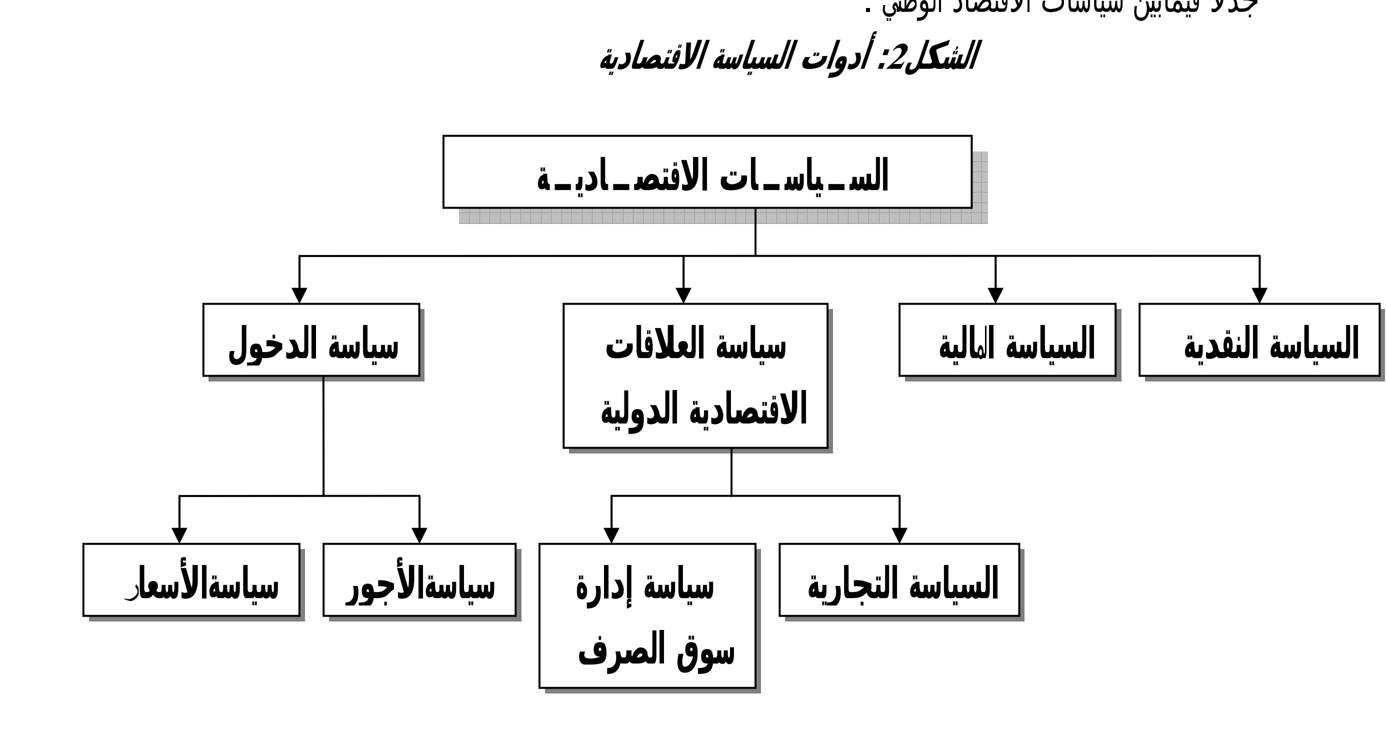
Source:B.J.GELEDAN; Dictionnaire économique et social. e[d] Hatier , Paris , 1981 , P311 .

أدوات السياسة الاقتصادية:

إن للدولة بعض الأدوات التي يمكن استخدامها للتأثير على النشاط الاقتصادي ، وأداة السياسة الاقتصادية هي متغير اقتصادي تحت تصرف الحكومة يمكنه التأثير على واحد أو أكثر من أهداف الاقتصاد ، ذلك أنه بتغير السياسات النقدية ، المالية ، والدخلية وغيرها ، حتى تتمكن الحكومة من تسيير الاقتصاد نحو توليفة معينة من الإنتاج ، الأسعار ، توظيف ، والتجارة الخارجية . وأهم هذه الأدوات :

1. **السياسة النقدية:** وتدير الدولة هذه السياسة من خلال إدارة النقود ، والإئتمان ، والنظام البنكي . ويقوم البنك المركزي بتنظيم عرض النقود، مما يكون له آثر كبير على النشاط الاقتصادي ، ذلك أنه بتغيير عرض النقود يستطيع البنك المركزي التأثير على العديد من المتغيرات المالية والاقتصادية مثل معدل الفائدة ، أسعار السندات ، أسعار الصرف . وتقييد العرض النقدي يؤدي إلى رفع معدلات الفائدة ، ومن ثم تخفيض حجم الاستثمار ، مما يؤدي بدوره إلى تخفيض حجم الدخل الوطني وتقليل التضخم .
2. **السياسة المالية:** تعني استخدام الضرائب والإنفاق الحكومي في التأثير على النشاط الاقتصادي ، ويتمثل الإنفاق الحكومي في الإنفاق على السلع والخدمات ، إنشاء المدارس والسدود والطرق ، وكذاك مرتبات موظفي الحكومة وماشابه ذلك . أما الضرائب فيتمثل تأثيرها على الاقتصاد ، فتخفيض الضرائب تؤدي إلى إنفاق الأفراد على السلع والخدمات مما يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي ، وبالتالي زيادة الدخل الوطني الفعلي .
3. **السياسة العلاقات الاقتصادية الدولية:** كلما تزايد تشابك إقتصاديات الدول يواجه واضعو السياسات الاقتصادية اهتمامات أكبر إلى السياسة الاقتصادية الدولية ، وأهم أدوات نلك السياسة تقع على مجموعتين:
   - السياسة التجارية: والتي تتكون من التعريفات الجمركية والحصص، وغيرها من الأدوات التي تحد أو تشجع الواردات أو الصادرات.
   - سياسة إدارة سوق الصرف: حيث تتبع الدول نظم مختلفة في تنظيم وإدارة أسواق الصرف فيها، فيسمح البعض لسعر الصرف أن يتحدد عن طريق قوى العرض والطلب، بينما تحدد بعض الدول أسعار صرف ثابتة لعملاتها.
4. **سياسة الدخول:** عندما يرتفع معدل التضخم بشكل كبير، تبحث الحكومات عن طرق تجعل الأسعار مستقرة ، ولقد كان الطريق التقليدي لتخفيض معدل التضخم يتمثل في استخدام أدوات السياستين النقدية والمالية ، لتخفيض الإنتاج ورفع معدل البطالة ، إلا أن تكاليف هذه الإستراتيجية قد ثبت أنا عالية جداً مما اضطر الحكومات إلى البحث عن أدوات أخرى لمواجهة التضخم ، وقد تراوحت هذه الأدوات فيما بين التحكم في الأجور والأسعار إلى استخدام مؤشرات اختيارية بالنسبة للأجور والأسعار، ويطلق على السياسات المتعلقة بضبط أو تنظيم الأجور والأسعار سياسات الدخول ، وتعتبر هذه السياسات الأكثر جدلاً فيمابين سياسات الاقتصاد الوطني .

الشكل2: أدوات السياسة الاقتصادية



المصدر: محمد على الليثي ؛ مقدمة في الاقتصاد الكلي .الدار الجامعية ،الإسكندرية، 1997، ص42.

2- السياسات الاقتصادية والتشغيل:

تواجه السياسة الاقتصادية مشاكل قياس وتقدير كمي عند مواجهتها العملية لمشكلة البطالة ، فمجرد تحديد البطالة ، ومن ثم الوقوف على مدى خطورتا يقتضي القيام بتقديرات تفصيلية لحجم القوة العاملة وفئاتا المختلفة ، والعوامل المؤثرة في تحديد الأهمية النسبية لهذه الفئات ، وعلاقة كل ذلك بالاتجاهات العاملة بالبطالة . وعلى ضوء هذه المعلومات الهامة تستطيع الدولة أن تتوصل إلى التقدير السليم لفرص التشغيل التي يتحتم خلقها وإضافتها إلى سوق العمل، ومن ثم اختيار الوسائل المناسبة لتحقيق ذلك.

معايير سياسة التشغيل: هناك ثلاثة معايير تعتمدها سياسة التشغيل في تصنيف اليد العاملة وتقويمها، وهي :

- معيار العمر: تواجه سياسة التشغيل نمو اليد العاملة التي يزيد عمرها عن 18 سنة بإعادتا إلى ميادين التدريب .
- معيار النشاط الاقتصادي: تقسم سياسة التشغيل اليد العاملة حسب النشاط الاقتصادي، أي إلى يد عاملة زراعية وغير زراعية، حيث تسعى معظم الدول إلى استيعاب معدل نمو اليد العاملة الزراعية.
- معيار التأهيل: إن سياسة التعليم والتكوين تستطيع أن تجيب على الكثير من الاحتياجات مما يمهد لسياسة التشغيل.

ويعتبر مكتب العمل الدولي(**BIT**) الذي تأسس سنة 1919 ، مسؤول عن تحديد ورصد معايير العمالة الدولية ، ويجمع المكتب ممثلي الحكومات والمنظمات العمالية ، وأصحاب العمل . ويقوم بإعداد اتفاقيات بشأن معايير العمل تمهيداً لإقرارها من قبل البلدان الأعضاء، ويقدم كذلك مكتب التوجيه والمشورة التقنية في سعيه لإيجاد حل قائم على التعاون.

وفي السنوات الأخيرة برز ضغط أكبر لتنفيذ معايير العمالة الدولية في الولايات المتحدة وبعض البلدان الأوربية، حيث في الفترة من 1961إلى 1992 تنامت إنتاجية العمل الكلية في كل من كندا والولايات المتحدة ، وهذا راجع إلى إتباع سياسة تشغيل ناجحة في تلك الفترة والمتمثلة في سياسة التكوين ، في الفترة (1973-1992) تنامت إنتاجية العمل الكلية في كندا أكثر مما في الولايات المتحدة ، لأنه خلال هذه الفترة كانت معدلات الاستثمار كبيرة ، ويرجع الفضل إلى سياسة التشغيل المتبعة (**سياسة التكوين**) لمواكبة التطور التكنولوجي والتقني في تلك الفترة وبالتالي تنمية اقتصادية واجتماعية .

الجدول4: النمو في إنتاجية العمل في كل من كندا والولايات المتحدة

(المتوسطات السنوية بـ %)

السنوات / القطاعات	1973-61	1981-73	1992-81
كندا:			
السلع	1.88	1.11	1.14
الخدمات	2.94	1.55	1.81
القطاع الحكومي	1.72	1.20	1.16
الولايات المتحدة:	0.61	0.21	0.15
السلع	1.14	0.53	2.52
الخدمات	1.73	-0.10	0.57
	1.13	0.89	1.16
القطاع الحكومي	0.43	0.71	0.38

Source: Statistics Canada -United States. Department of commerce, bureau of economic analysis.

أهم السياسات الاقتصادية المتعلقة بالشغل :

يعتبر حجم القوة العاملة من المحددات الهامة كحجم الطاقة الإنتاجية الممكنة ، فإن مدى استخدام هذه القوة البشرية هو العامل الحاسم في تحديد معدل النمو الذي يستطيع الاقتصاد بالإمكانيات المتاحة أن يحققه ، فالسياسة الاقتصادية توحي بإتخاد إجراءات معينة دون غيرها لمواجهة مشكلة البطالة ، وأهم هذه الإجراءات نذكر مايلي:

- **السياسات النقدية والمالية لزيادة الطلب:** إن كل من شأنه أن يزيد من الطلب الكلي يؤدي أيضاً إلى ارتفاع مستوى التشغيل في الاقتصاد ، وعلى ذلك فإن رفع مستوى الناتج الوطني الإجمالي(**PNB**)، سواء عن طريق إنعاش الاستثمار الخاص أو تشجيع الإنفاق الاستهلاكي أو للزيادة في الإنفاق الحكومي، أو تشجيع الصادرات ، كل ذلك من شأنه أن يخلق المزيد من العمالة .

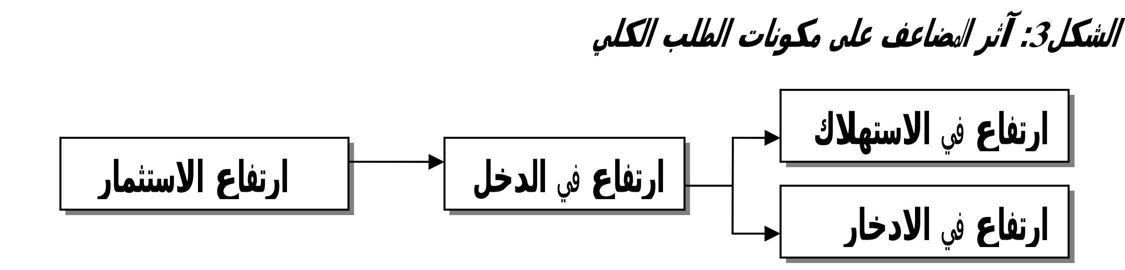
لتوضيح أكثر نأخذ المعادلة التالية المتمثلة في الطلب الفعال لـ كينز **Keynes** :

$$Y = C + I$$

إن السبب الذي قادنا إلى استعمال هذه المعادلة هو أهمية عمليات الاستثمار في تنمية الاقتصاد وآثارها على سياسة التشغيل .

كما يعتبر الاقتصادي **KAHN** أول من أبتكر و أستعمل مفهوم المضاعف (**Le multiplicateur**) في دراسة له حول أثر الاستثمار على خلق مناصب الشغل سنة 1931 ، فوجد أن القيام بالاستثمار في فترة ما وفي قطاع ما ، يؤدي إلى خلق مناصب شغل على موجات تمس عدة قطاعات أخرى وخلال عدد من الفترات ، في النهاية يكون حجم العمالة الذي تم خلقه في القطاع الذي جرى فيه الاستثمار الأول .

الشكل3: أثر المضاعف على مكونات الطلب الكلي



إن حالة رفع مستوى التشغيل لاستغلال الطاقات العاطلة لابس لحكومة أن تتدخل في الاقتصاد وذلك بإتباع سياسات مالية أو نقدية . ولاشك أن قدراً كبيراً من فرص التشغيل يمكن إيجادها إذا زاد الطلب الكلى بالوسائل المالية، وقد كانت لتغيرات الميزانية العامة دوراً كبيراً في التغلب على دورات طويلة وعنيفة.

- **سياسة التكوين:** يهدف التكوين إلى إعداد مجموعة من العمال للرفع من الإنتاج والاعتناء بالإنتاجية. تدف هذه العملية إلى تكوين عمال ماهرين حسب تخصصات لتحسين قدرات العامل وتأهيله ليصبح كفؤاً في منصبه ، كما يمكن إعطاء تكوين تكيلي حتى يتسنى لهم التكيف أكثر مع مناصب العمل .

يعتبر الإنفاق على التعليم نوعاً من الإنفاق الاستثماري نظراً لما ينطوي عليه من التضحية بخدمات المتعلمين في الحاضر للحصول على خدمات ذات مستوى أعلى في فترة مستقبلية ، وعلى الرغم من صعوبة القياس الكمي لعوائد الاستثمار البشري إلا أن الدراسات تشير إلى أن عوائد الاستثمار البشري لاتقل عن عوائد الاستثمار المادي إن لم تكن تزيد ، كذا فإن التعليم والتدريب يساعدان على تزويد قطاعات النشاط الاقتصادي بحاجتها من الفنيين والإداريين ، كما يساعدان على زيادة الإنتاجية .

كما تتركز هذه الإجراءات التي من شأنا أن تساعد على تسهيل تنقل العمال من المناطق الراكدة اقتصاديا إلى تلك التي يسودها الانتعاش وتتسم بالتوسع في نشاطها ، كذلك يجب أن تحقق هذه الإجراءات إعادة تدريب العمال بما يضمن تلاءم الكفاءات والمهارات مع الوظائف التي يقدمها المتمع الذي يتعرض لتطورات فنية سريعة ومستمرة .

- **سياسة الأجور**: ذلك أن انخفاض الأجور يترتب عليه آثار من ناحية إلى تخفيض نفقات الإنتاج، ويشجع أرباب العمل والأعمال على التوسع في تشغيل العمال ، ولكنه من ناحية أخرى بعد فترة من الوقت يـدي إلى انخفاض مستوى الإنفاق الاستهلاكي مما يكون له تأثير سلبي إلى المبيعات ، وبالتالي توقعاتم المستقبلية.

في نااية السبعينات نجحت كل من السويد والمملكة المتحدة فعلياً في تخفيض الأجور بواسطة **"العقود الاجتماعية"**.

- **سياسة إنقاص عرض العمل**: والمقصود بذلك هو اللجؤ إلى تخفيض عدد ساعات العمل اليومية ، أو عدد أيام أسبوع العمل ، أو مد فترات العطلات ...الخ . والمقصود بذا النوع من الإجراءات أن توزع كمية معينة من العمل على عدد كبير من العمال ، وكذلك يمكن أن يلجأ المسوؤل إلى تخفيض حجم القوة العاملة عن طريق منح الإعانات لتشجيع الشباب على الاستمرار في الدراسة لمدة أطول ، أو بزيادة مدفوعات الضمان الاجتماعي لإغراء كبار السن على ترك العمل مبكراً . هذه السياسات يمكن أن تفيد في تخفيض معدل المشاركة في القوة العاملة، ومن ثم تخفيض مستوى البطالة.

3- دور المنظمات الحكومية في امتصاص البطالة:

تعتبر الجزائر من بين الدول التي تعرضت إلى مشكل البطالة المرتبط بانخفاض الاستثمارات، تسريح العمال ، الأوضاع السياسية والأمنية خاصة خلال العشرية الأخيرة ، وأسباب أخرى جعلت من هذا المشكل يمثل عائقاً أمام النمو الاقتصادي .

الجدول5: توزيع السكان القادرين على العمل إلى غاية سبتمبر 2001

	المناطق الحضرية	المناطق الريفية	الموع
السكان المشتغلون	3590366	2683406	6228772
المهن الحرة	981709	844311	1826020
الأجراء الدائمون	1820690	750104	2750793
الأجراء غير الدائمين	606411	699936	1306407
المساعدات العائلية	181497	344055	525552
السكان العاطلون عن العمل	1455341	884108	2339449
السكان القادرون على العمل حالياً	5045707	3552514	8568221
نسبة البطالة	%28.84	%25.10	%27.30

المصدر: الديوان الوطني للإحصاء؛ تحقيق أجري على الأسر حول الشغل في أكتوبر 2001.

يلاحظ أن تطور البطالة تراجعت منذ سنة2000 تحت تأثير السياسات العمومية المنتهجة والقطاع الخاص، إضافة إلى القطاع غير الرسمي. وحسب المعطيات المتوفرة إلى غاية السداسي الأول من سنة 2003، المتمثلة في نتائج التحقيق الذي أجري لدى الأسر حول الشغل في أكتوبر 2001، فإن البطالة تراجعت سواء بالقيم المطلقة 2339449 مقابل 2510682 خلال السداسي الثاني من سنة 2000 أو بالقيم النسبية 27.30% مقابل 28.89% .

الجدول6: توزيع السكان المشتغلين حسب قطاعات النشاط

القطاع	الحضري	الريفي	الموع
الفلاحة	269049	1043020	1312069
الصناعة	627924	223195	819119
البناء والأشغال العمومية	317228	332784	650012
التجارة والخدمات	2376165	1029407	3495572
الموع	3590336	2683406	6228772

المصدر: ONS – 2001

ومها كانت التقديرات فإن لمستوى الذي بلغته نسبة البطالة يبقى دون الحد المقبول ، ولاتزال نسبتها مثيرة للقلق ، فحسب نتائج تك إجراءها تم ملاحظة مايلي:

- نسبة البطالة للأشخاص دون العشرين(20) تقدر بـ 51.35% ، وتصل إلى حوالي 60% في الوسط الحضري ، حيث أن البطالة في الوسط الحضري تكلف الاقتصاد أكثر من البطالة الريفية، خاصة وأن التوترات الاجتماعية الناتجة عن البطالة تعتبر أكثر خطورة في المدن .
- 71% من العاطلين يقل سنهم عن 30 سنة .

الجدول7: معدل البطالة في الجزائر

الوحدة :%

السنوات	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2001
المعدل	24.4	24.8	27.99	28.66	29.5	28.89	27.30

بعض المنظمات الحكومية المساعدة عل تطبيق السياسات الاقتصادية للتشغيل:

- **وكالة التنمية الاجتماعية ومندوبية تشغيل الشباب:**

وكالة التنمية الاجتماعية مهمتها المساعدة وتوجيه النصائح لأصحاب المشاريع الفردية، وتقوم بذه المهمة من خلال مندوب تشغيل الشباب على مستوى الولايات. أما مندوبية تشغيل الشباب مهمتها استقبال الشباب، وتقوم بتوجيههم وتزويدهم بالمعلومات اللازمة، كما تساعدهم في صياغة طلب القرض.

- **الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة:**

أنشأ الصندوق بمقتضى الرسوم التشريعي رقم 94/11 والمؤرخ في 1994/05/26 للتأمين عن البطالة لصالح الأجراء الذين يفقدون مناصب شغلهم لأسباب اقتصادية ، يضم الصندوق عدة هياكل منها 13 مديرية جهوية و 45 في كل الولايات و 22 مركز (مراكز البحث عن العمل**CRE**- ومراكز تدعيم مناصب الشغل الحرة**CATI**) .

هذه الهيئات نعمل من أجل القضاء على البطالة، وأغلب المنخرطين في هذا الصندوق عمال فقدوا مناصب شغلهم بطريقة غير إرادية نتيجة غلق المؤسسات وتسريح العمال.

- ***مركز البحث عن العمل*** **CRE** : هدفه الأساسي جعل البحث عن العمل أكثر نجاعة ، بحيث لمدة 03 أسابيع بخصوص البحث مع تكوين جيّد في أفضل تقنيات البحث عن العمل المعروفة .
- ***مركز دعم العمل الحر*****CATI**: حيث يوفر للبطلين المسجلين في الصندوق تكوين تقني يحدد حسب احتياجات المشروع ، أيضاً معلومات وافية حول سوق العمل ، كما يمكنهم الاستفادة من المساعدات المالية (قرض محدد-

القرض المصغر) مع الالتزام بالمساهمة في المشروع ويقدم للمستفدين من هذا القرض متابعة تقنية ، استشارية لتكوين المؤسسة (مؤسسة مصغرة) ، التوجيه وأيضاً مرافقة للمشروع تدوم 05 سنوات .

- **الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشبابANSEJ**:

نشأت الوكالة بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 296/96 المؤرخ في 1996/09/08 ، وهي موضوعة تحت سلطة رئيس الحكومة ، تقوم بمتابعة المؤسسات المصغرة المنشأة من طرف الشباب أصحاب المشاريع حيث يتولى الوزير المكلف بالتشغيل المتابعة العملية لجميع نشاطات الوكالة . إن المهام الأساسية للوكالة تدور حول النقاط التالية :

- تدعم وتقدم الاستشارة وترافق الشباب ذوي المشاريع في إطار تطبيق مشاريعهم الاستثمارية.
- تكلف من يقوم بإنجاز قوائم نموذجية خاصة بالتجهيزات وذلك بواسطة هياكل متخصصة .
- تسير تخصيصات (**Dotation**) الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب ، لاسيما الإعانات التي هي على شكل قروض بدون فائدة ، وتخفيض نسب فوائد القروض البنكية ،وتعلم الشباب بمختلف الامتيازات الأخرى التي يمنحها الصندوق الوطني لدعم وتشغيل الشباب .

- **الصندوق الوطني لدعم وتشغيل الشباب CNSEJ:**

أسس بموجب القانون المالي التكميلي لسنة 1996، وهو عبارة عن جهاز يقوم بمنح الإعانات في إطار دعم وتشغيل الشباب والتي يستفيد منها صاحب المشروع في شكل قروض بدون فائدة، وذلك بوصاية الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب **ANSEJ.**

الإجراءات المتخذة لمكافحة البطالة :

أمام تفاقم مشكلة البطالة التي تشمل على الخصوص المقبلين على العمل لأول مرة، وكذلك العمال المطرودين من عملهم لأسباب اقتصادية تم إعداد جملة البرامج لمكافحة البطالة ولاسيما في اتجاه الشباب.

إن إنشاء مناصب الشغل ومكافحة البطالة تعتبر اليوم من صلاحيات الدولة من خلال تطبيق مختلف البرامج الفئوية والجهوية والقطاعية في برامج دعم التشغيل ، انطلقت سنة 1987، ومخطط دعم الإنعاش الذي شرع فيه سنة 2000 ، والمخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية **PNDA** الذي شرع في تنفيذه سنة 2000 . ومن جهة أخرى تم الشروع في أربعة برامج ترقية الشغل، وكذلك تم مؤخراً الشروع في برنامج لدعم التشغيل من خلال القروض المصغرة.

- **برنامج التشغيل المأجور بمبادرة محليةESIL:** إن الشغل المأجور بمبادرة محلية هو إدماج الشباب العاطل عن العمل مؤقتاً بالإدارات والمؤسسات العمومية وتحت إشراف الهيئات المحلية منذ سنة 1990 ، والتي تدف إلى ترقية الشغل لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر إلى أثنى عشر شهراً مقابل أجر تدفعه المندوبية من صندوق دعم وتشغيل الشباب لفائدة هذه الهيئات المستخدمة ، ويهدف هذا البرنامج إلى امتصاص طلبات العمل المسجلة لدى الوكالة المحلية للتشغيل ولدى مكاتب البلدية المخصصة لهذا الغرض هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يهدف إلى تحسين الحياة المعيشية للشباب وإعطائهم فرصة لاكتساب خبرة مهنية .

وتتلقى المؤسسات المحلية والإدارات مقابل عرض مناصب العمل معونة مالية من صندوق المساعدة على تشغيل الشباب (FACJ) والذي تم تعويضه في سنة 1996 بالصندوق الوطني لدعم وتشغيل الشباب (**CNSEJ**) الذي يتمتع بصلاحيات أوسع من الصندوق السابق مع إقامة ترتيبات جديدة للتشغيل، والواقع أن هذا البرنامج ظل هامشياً حيث لم يستفيد منه سوى شباب تتراوح نسبتهم بين 3% و 4% .

- **برنامج أشغال المنفعة العامة ذات الكثافة العالية من اليد العاملةTUP.HIMO :** هو عملية تشرف على تسييرها الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية(ADS) ويتولى تمويل هذا البرنامج الصندوق الاجتماعي للتنمية .

يتوجه هذا البرنامج إلى الشباب الذين لايتوفرون على مستوى تعليمي عالي ، المقبلين على العمل لأول مرة ، ويتميّز بأن مناصب الشغل المقترحة تنصب على أشغال الصيانة والترميم على مستويات البلديات، أشغال غابية ، صيانة قنوات صرف المياه ، والطرقات ...الخ ، ويتميّز في كونه يعرض مناصب عمل مؤقتة .

إن عدد المناصب التي إنشاؤها في هذا الإطار تقدر بـ 176778 من بينها 8282 رئيس ورشة ، أما الأجر المدفوع مقابل النشاطات ذات المنفعة العامة يقدر بـ 3000دج شهرياً ، ولقد سمح هذا البرنامج إلى غاية 2003/06/30 بانطلاق 2562 ورشة منها 2076 منتهية.

- **برنامج عقود ماقبل التشغيل CPE:** قبل الحديث عن هذا البرنامج لايفوتنا ذكر الوكالة الوطنية للتشغيل(ANEM) التي أنشأت في 1990/09/08 ، مهمة هذه الأخيرة هي تسجيل طلبات وعروض العمل وذلك بعد الإطلاع على وضعية سوق العمل ، وتتم هذه العملية على أساس وضع نظام المعلومات يساعد على تقويم معلومة دقيقة ونشيطة ، تلقي عروض العمل وطلباته لكل المؤسسات سواء عامة أو خاصة ، وهي بدورها تقوم بترتيب الملفات حسب الخبرة والمدة أو حسب التخرج والاختصاص .بدأت هذه العملية في السداسي الثاني لسنة1998 طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 98/402 المؤرخ في 1998/12/02 المتضمن إدماج مهني للشباب البطالين الحاملين لشهادات جامعية والتقنين السامين ، وهذا لمدة 12 شهر قابلة للتجديد مرة واحدة لمدة 6 أشهر بطلب من رب العمل.

الجدول8: الأجر المدفوع ومدة الاستفادة من البرنامج

	الأجر المدفوع خلال كل مدة	
المستفيد من البرنامج	**المدة الابتدائية (سنة واحدة)**	**المدة الإضافية (6أشهر)**
الشباب الجامعي	**6000دج / شهر**	**4000دج / شهر**
التقني السامي	**4500دج / شهر**	**3000دج / شهر**

ولقد استفاد 8506 شاّبا جامعياً وتقنياً سامياً خلال السداسي الأول من سنة 2003 من عقود ماقبل التشغيل، ويبدو أن تأهيل هذه الفئة من طالبي العمل لم يؤثر على التشغيل الدائم ، وبالفعل بلغت نسبة مناصب العمل الدائمة رغم تحسنها منذ انطلاق هذا البرنامج 13 % في المموع .

- **التأمين عن البطالة :** إن إعادة الهيكلة الاقتصادية ترتب عنها مشاكل عديدة من بينها وجود عدد كبير من العمال بطالون بدون إرادتم ، وهي تعرف بالبطالة الإجبارية ، لذلك قامت السلطات العامة بترتيبات أخرى من أجل التخفيف من سوق العمل وذلك بإنشاء الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة بموجب الرسوم التنفيذي المؤرخ في 1994/07/06 ، وقد باشر عمله الفعلي في سنة 1994 وتتمثل مهامه في دفع التعويضات للعمال المتكفل بم وتغطيتهم الاجتماعية والصحية مدة سنة كاملة بعد استنفاذ حقوقهم ، وكذا المساعدة على الإدماج عبر مراكز البحث عن التشغيل ومراكز دعم العمل الحر .

وقد بلغت إحصائيات المسرحين الذين يتكفل بم الصندوق الوطني عن البطالة إلى غاية 2003/12/31 إذا وصل عدد الملفات المودعة 199328 ملف، ووصل عدد الملفات المقبولة إلى 188411 ملف أي بنسبة 94.52% من مجموع الملفات، أما عدد الملفات التي شرع في دفع تعويضاتا فيقدر بـ 184159 أي نسبة 97.94% .

إن نظام التأمين عن البطالة يتم بالاشتراك مع المستخدم في التكفل بالعامل الذي فقد منصب عمله من جراء التصحيح الاقتصادي بشرط أن تتوفر فيه الشروط التي وردت في المرسوم التشريعي رقم 11/94 المؤرخ في 1994/12/26 والمتعلق بالتأمين عن

البطالة ، على أن تدفع المؤسسات المعنية مساهمات COD (Contribution d'ouverture de droit) ، قصد الاستفادة من التأمين على البطالة، ولكن المؤسسات العمومية تعاني من وضعية مالية صعبة وليس بإمكانا دفع هذه المساهمات ، إذن اشتراك المستخدم يتم بطريقتين :

- تدفع المؤسسة إلى العامل الذي فقد منصب شغله تعويضاً بقيمة 3 أشهر في انتظار أن يتقاضى منحة شهرية من طرف الصندوق الوطني عن البطالة.
- تلتزم المؤسسة بالمشاركة في تمويل لكل عامل من طرف الصندوق عن طريق دفع مساهمات (COD) ، ويتم تقديم هذه المنحة من سنة إلى ثلاثة إلى أربع مستويات من حيث المدة (100%-80%-60%-50%) .

- **خلق النشاطات الفردية والجماعية :** هو شكل من أشكال برامج إدماج الشباب في الحياة المهنية بصفة حرة ودائمة عن طريق تنظيم أنفسهم في شكل ورشات أو وحدات أو تعاونيات ، وقد عرفت هذه النشاطات بدايتها سنة 1990 انطلاقة جيدة لكنها تراجعت تدريجياً حيث توقفت تماماً في سنة 1994 ، وهذا بسبب توقف التمويل البنكي حيث تتخوف البنوك من إعطاء قروض بدون ضمانات لفائدة نشاطات سبق أن مولتها ولم تكن لها المرد ودية الكافية لتسديد قروضها هذا بالنسبة لسنة 1994 . أما سنة1995 فيمكن القول أنا كانت سنة انتقالية حيث تغيّر جوهر هذه النشاطات بماكان يعرف بالتعاونيات الشبابية في إطار جهاز دعم تشغيل الشباب .
  - البرامج الممولة بقروض خارجية : عبارة عن برامج ممولة عن طريق القرض الإمتيازي الإيطالي بتمويل حيث تساهم الدولة بقرض غير مسترجع قيمته 30% من مبلغ المشروع ، ويساهم المعني بـ 40% والباقي 30% قرض بنكي .
  - المؤسسات المصغرة : دخل هذا البرنامج حيز التنفيذ في السداسي الثاني من سنة 1997، وهو موجه للمواطنين من الشباب والإطارات الذي شملتهم إجراءات تخفيض عدد العمال في إنشاء مقاولاتم الخاصة ، ويتم تدعيم هذا البرنامج مالياً عن طريق الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب ، وحرصاً على تسهيل منح القروض للراغبين في إنشاء مقاولاتم الخاصة ، تم في سنة 1998 إنشاء صندوق ضمان استثمارات المقاولات الصغرى من تمويل عمومي . فيما يخص المؤسسات المصغرة التي تسيرها الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب فإن المعلومات المتوفرة تشير إلى وجود 7872 منصب عمل مرتقب من بين 3020 مشروعاً ممولاً خلال السداسي الأول من سنة 2003،
- **برنامج القروض المصغرة:** يوجه هذا البرنامج لكل الأشخاص الذين ليس لهم منصب عمل والذين تتراوح أعمارهم بين 19 و60 سنة ، ومن بين ترتيبات هذا البرنامج الآتي ك
  - يمكن منح قرض بنكي للمساعدة على إنشاء نشاط يختاره طالب القرض المصغر.
  - للحصول على القرض المصغر يتقن على طالبه توفير مالا يقل عن 5% من مبلغ القرض المطلوب من ماله الخاص.
  - يدفع المستفيد فوائد بنكية بمعدل 2% والباقي تتحمله الخزينة .
  - تم إنشاء صندوق ضمان برأس المال 4 ملايير دج من أجل طمأنة البنوك وتسهيل منح القروض .
  - تتولى وكالة التنمية الاجتماعية تسير هذه الترتيبات ومن خلال هذا البرنامج تم :

- انطلاق برنامج" اليد" على مستوى 06 ولايات بنسبة استهلاك تقدر بـ 70% .
- انطلاق الفعلي لبرنامج اجتماعي أنجز في ولايات معينة وبالتعاون مع الإتحاد الأوربي UE.
- إقامة مؤسسات جيدة على المستوى المحلي وتتمثل في وكالات إنعاش التنمية المحلية .

الخاتمة :

إن مختلف الترتيبات التي وضعت لمكافحة البطالة تبدو غير كافية للتخفيف من حدتا لأنا تقترح معالجة اجتماعية لها بذلا من المعالجة الاقتصادية ، كما أن مناصب الشغل التي تم توفيرها والتي يطغى عليها عدم الاستقرار وقلة فرص الحصول على وظائف دائمة . كما أن كيفية وخصائص توزيع مناصب العمل بين مختلف الفئات الاجتماعية المهنية وكذلك بين المناطق، تشكل مصدر ضعف وقلق بالنسبة للكثير من الأشخاص.

لقد شجعت هذه الوضعية تطور النشاطات غير الرسمية التي اجتاحت بمختلف أشكالها مجمل قطاعات النشاط لاسيما منها قطاع التجارة.

وعليه لايزال تدخل الدولة ودور المنظمات الحكومية قائماً في مكافحة البطالة وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وذلك بواسطة السياسات البديلة للشغل وذلك بإنشاء المؤسسات القادرة (**PME** – المؤسسة المصغرة ...) ، لأنه يمكن بواسطتها إنشاء مناصب شغل أقل عشوائية وأكثر استقرار نسبياً .

المراجع:

1. عبد اليد قدي؛ ***المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية: دراسة تحليلية تقيميه*** . ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص29-41.
2. سلوى علي سليمان؛ ***السياسة الاقتصادية***. وكالة المطبوعات، بيروت، 1973، ص49.
3. محمد شريف ألمان؛ ***محاضرات في التحليل الاقتصادي الكلي***. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص95.
4. **الديوان الوطني لإحصاء ONS**: تحقيق أجري على الأسر حول الشغل في أكتوبر 2001.
5. **مجلة الاقتصاد والمناجمت** ؛ جامعة أبوبكر بلقا يد ، تلمسان ، العدد2 ، ص219 .
6. **إحصائيات الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة**؛ النشرة الشهرية، مارس2004، العدد26.

7. **BERNARD GAZIER**; Emploi nouvelle donnes .E[d] Economica, Paris, 1993, P102.
8. **DAVID MARSSDEN**; Marchés du travail : Limites sociales des nouvelles théories. E[d] Economica, Paris ,1989.
9. **B.M.MORIE et A.R.DURANT**; Chômage relance de l'emploi. E[d] Economica, Paris, 1997, P13.
10. Recueit textes ressaut les programmes sociaux par LADS, 2001, P252.

الحكومات في مواجهة خطر غسيل الأموال

من إعداد: **أ. إبراهيمي عبد الله**

جامعة عمار ثليجي بالأغواط - الجزائر

مقدمة: لقد تزايد الاهتمام الدولي في الآونة الأخيرة بمجابة عمليات غسيل الأموال غير المشروعة، خاصة مع اتساع نطاق هذه الظاهرة عالميًا في ظل العولمة وتصاعد ثورة المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات وغياب الشفافية في التعاملات التجارية في كثير من دول العالم، الأمر الذي ترتب عنه مجموعة من الآثار السلبية الاقتصادية والاجتماعية والأمنية نتيجة الارتباط المتنامي بين هذه العمليات وعصابات الجريمة المنظمة العالمية.

وبالرغم من أن ظاهرة غسيل الأموال مازالت محدودة في دول كثيرة بشهادة المنظمات الدولية وعلى رأسها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، إلا أنه من الواضح وجود قلق متزايد بين هذه الدول من هذه الظاهرة، وهو ما تعبر عنه سلسلة التصريحات التي يدلي بها المسئولون السياسيون في هذا الشأن وإصدار مؤسسات النقد والبنوك المركزية تعليمات إلى البنوك باتخاذ الإجراءات التي تساهم في الحيلولة دون حدوث عمليات غسيل الأموال، وكذلك النقاش الذي يدور اليوم في البرلمانات ومجالس الحكومة وما نقرؤه ونسمعه من خلال وسائل الإعلام. وقد اتجهت فعلا العديد من الدول، ومنها الجزائر، إلى إصدار تشريعات وقوانين تجرّم هذه الظاهرة وتحد من انتشارها.

ولا يخفى ما يتركه الاتجاه المتزايد نحو العولمة وسقوط الحواجز التجارية وغير التجارية وثورة تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، الذي يعد من أبرز العوامل التي تكسب قضية غسيل الأموال خطورة متنامية في العالم، على اعتبار أن عمليات غسيل الأموال لا تقتصر آثارها على الفترة التي حدثت فيها ولا على المكان الذي تقع فيه، ولكنها تحدث اختلالا مزمن في تدفقات الأموال وتشوّه النشاط المالي والاقتصادي الرسمي، كما تمتد عبر الحدود إلى العديد من المؤسسات والدول.

يضاف إلى ذلك تسارع الاندماج في ظاهرة العولمة، حيث تشهد العديد منها انفتاحًا ملحوظًا في أسواقها المالية على العالم الخارجي وحرية كبيرة في إتمام المعاملات الدولية، وانتقال رؤوس الأموال من الداخل للخارج والعكس، الأمر الذي يجعل معظم دول العالم عرضة بطبيعة الحال لعمليات نشطة لغسيل الأموال، خاصة أن تلك العمليات أصبحت تدد جميع الدول والمتمعات دون استثناء وتقف وراءها عصابات دولية منظمة بأعلى صور التنظيم والإعداد والدقة لكون هذه العمليات تقدر بمليارات الدولارات.

وعلى هذا الأساس فان صد هذه الظاهرة ومكافحتها والقيام بإجراءات احترازية والوقاية منها أمر في غاية الأهمية، يجعل من التعاون الدولي وتنسيق الجهود ضرورة ملحة وحيوية.

في هذه المداخلة سوف نسلط الضوء على مجموعة من النقاط لعل من بينها:

1. ماذا يقصد بغسيل الأموال؛
2. مراحل عملية غسل الأموال؛
3. قنوات ووسائل غسل الأموال؛
4. مؤشرات عمليات غسل الأموال في المصارف؛
5. الجهودات الدولية لمواجهة خطر غسل الأموال؛
6. تجربة بعض الدول العربية في مجال مكافحة غسل الأموال؛
7. الجنات الضريبية وغسيل الأموال.

01- ماذا يقصد بغسيل الأموال؟

من الناحية القانونية لا يوجد تعريف متفق عليه دوليًا لعمليات غسيل أو تبييض الأموال، وإن اتفق بصفة عامة على أنها " تلك العمليات التي يتم بمقتضاها تسجيل الأرباح المتولدة عن العمليات ذات النشاط الإجرامي داخل النظام المالي، بحيث يصعب التعرف على المصادر الأصلية لهذه الأموال ومن ثم يمكن إنفاقها واستثمارها في أغراض مشروعة"[1].

وهناك العديد من التعاريف المرتبطة بهذه الظاهرة- التي يطلق عليها أحيانا كلمة تبييض وكلمة غسل وأحيانا أخرى غسيل أو الأموال القذرة- نورد جملة منها[2]:

التعريف الأول : "يقصد بغسيل الأموال كل معاملة مصرفية هدفها إخفاء أو تغيير هوية ومنبع واصل الأموال المحصل عليها بأساليب التعتيم أي الأساليب غير الشرعية وغير القانونية حتى تظهر وكأنها من مصادر مشروعة"؛

التعريف الثاني: " يقصد بتبييض الأموال عملية إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع للأموال المنقولة أو المداخيل الناتجة عن جرائم المخدرات والمؤثرات العقلية وغيرها، مع محاولات خلق مبررات كاذبة لمنبع هذه الأموال ويتم ذلك عن طريق توظيفها في مشاريع استثمارية تبدو مشروعة لتمويه منابع مصادر هذه الأموال " ؛

التعريف الثالث: "تبييض الأموال غير الشرعية هي العملية التي تتطلب تحويل النقود القذرة إلى ديون ذمة سعيا لتغطية الطابع غير الشرعي لنشاتها الأولى **"؛**

التعريف الرابع: " غسيل الأموال يعني كل الإجراءات المتبعة لتغيير صفة الأموال التي تم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة حتى تظهر وكأنها نشأت من مصدر مشروع وقانوني **"؛**

التعريف الخامس:" غسيل الأموال هو مجموعة من العمليات المتداخلة لإخفاء المصدر غير المشروع لها حتى تظهر في صورة أموال غير مشروعة أو إخفاء وتضليل وتمويه الجانب الحقيقي للأموال المكتسبة من أعمال ممنوعة و محضورة من حيث المصدر والملكية سعيا لتغيير هوية هذه الأموال حتى تبدو في صورة مشروعة **"؛**

التعريف السادس: "غسيل الأموال عبارة عن جريمة بيضاء عابرة للحدود الدولية وبشكل منظم، يقوم بمقتضاها احد الأشخاص بسلسلة من العمليات المالية المتلاحقة على هذه الأموال القذرة والوسخة والتي تمنعها تشريعات دولة هذا الشخص حيث يستعين بوسطاء كواجهة للتعامل مستغلا حالات التسيب والتعفن الإداري وإشكالية الحسابات المصرفية وتامين هذه الأموال من المتابعة القانونية والأمنية**"؛**

التعريف السابع: " يعبر مفهوم غسيل الأموال عن مجموعة من العمليات المستمرة والمتلاحقة وبطريقة متعمدة في سبيل إدخال الأموال القذرة الناتجة عن أنشطة موازية وخفية من خلال الاقتصاد الموازي (غير الشرعي) إلى قنوات الاقتصاد الرسمي بغية إكسابها صفة شرعية عن طريق الوساطة البنكية" **.**

ويتضمن غسيل الأموال تحويل أرباح الجريمة إلى شكل يمكن استخدامه وإخفاء أصولها غير المشروعة. فبعد إدخال الأموال المتحصلة من الجريمة إلى النظام المالي، يتم إخفاؤها –غسيلها- من خلال تشكيلة متنوعة من المعاملات والأدوات المالية المختلفة ، وتستثمر في النهاية في أصول مالية وما يتعلق با. وكثيرا ما تتضمن هذه العمليات صفقات دولية كوسيلة "لوضع طبقات فوق بعضها البعض" -أي إخفاء مصدر هذه الأموال-[3].

والواقع أن غسيل الأموال عملية عالمية بطبيعته في الأساس، فإذا ما أحكم البلدان أو الولايات القضائية قوانين مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، فإن هذه الأنشطة ستتحول بسرعة إلى بيئة قوانينها اقل إحكاما، وحتى البلد الذي به قدر قليل من الجريمة وقدر قليل من غسيل الأموال قد يضطر لاتخاذ إجراءات لتجنب هجرة هذه المشكلة إليه[4].

وكشرط أساسي مسبق يجب تطبيق تشريع يوفر الإطار القانوني العام ويقرر التزامات المؤسسات المالية والهيآت الأخرى التي تقدم الخدمات المالية، ويقتضي الأمر أن يعرف مثل هذا التشريع ويجرّم غسيل الأموال وتمويل الإرهاب بعقوبات متدرجة بشكل مناسب، ويجب أن يغطي مجموعة واسعة من الجرائم المنسوبة لهذه الأفعال، وان يحدد مسؤوليات وسلطات الوكالات الحكومية المختلفة المنخرطة في هذه العملية.

ويتعين أن يحدد على نحو نموذجي شروط الإبلاغ بالنسبة للنوعيات المختلفة من المؤسسات: فالبنوك التجارية ملزمة بشكل عام أن تكون يقظة بشكل خاص نظرا لدورها في نظام الدفع، كما أن شركات التامين وشركات الأوراق المالية ملزمة هي أيضا[4].

02- مراحل عملية غسل الأموال:

تمر عملية الغسل بثلاث مراحل[6] : الأولى إيداع الأموال في النظام المصرفي، والثانية التوظيف لإخفاء المصدر الأصلي لهذه الأموال، والثالثة الدمج، وذلك بدمج الأموال المغسولة ضمن النظام الاقتصادي المشروع. وتشكل المرحلة الأولى – مرحلة إيداع الأموال في النظام المصرفي- أصعب المراحل لغاسلي الأموال، لذلك فان إجراءات مكافحة غسل الأموال تحاول ما أمكن زيادة الحيطة والضبط في هذه المرحلة.

وفي الوقت الحالي فان غاسلي الأموال يقومون بالتقليل من هذه المخاطر، من خلال استخدام الوحدات المصرفية الخارجية ذات الرقابة المصرفية الضعيفة وانعدام التشريعات المنظمة للعمل فيها، ثم إنم يختبئون وراء حاجز السرية المصرفية، ويقومون بتمويه الهوية الحقيقية لمالكي الأموال من خلال شركات الظل، أو الواجهة، في وحدات الأفشور الدولية حيث لا يتم التحقق بكفاءة من أسماء حملة الأسهم أو المستفيدين، بل إن متابعة هذه الشركات الوهمية أصبحت صعبة أيضا من خلال وجود ما يسمى بالحاسبات المتحركة وذلك بوجود تعليمات واضحة ومتشددة للوكلاء أو المدراء في مصارف الأفشور بشان تحويل جميع الأموال في هذه الحسابات إلى مناطق أخرى في العالم عند وجود أية إشارة أو استفسار من قبل السلطات المختصة. وعلى الرغم من أن السرية التجارية والتهرب الضريبي المشروع وسهولة نقل وتحويل رؤوس الأموال بدون ضرائب، هي أسباب مشروعة لوجود السرية المصرفية، ولتمويه ملكية الشركات، إلا أن نظام الأفشور فيه الكثير من المرونة في بعض الإجراءات مما يتيح الإمكانية للاختراق من قبل العصابات الإجرامية.

وفي إطار خاص وضح بيتر كويرك كيف يتم غسيل الاموال[7]:

- تعدد الودائع الصغيرة بحيث تقل كل وديعة منها عن الحد الأدنى الذي يشترط الإبلاغ عنه؛
- التلاعب في فواتير التصدير، والتزوير في خطابات اعتماد الواردات وتصريحات الجمارك، مما يمكن أن يخفي التحويلات عبر الحدود، مثل عوائد تجارة المخدرات؛
- المقايضة،الممتلكات المسروقة (مثل الآثار والسيارات) يمكن أن تتم مبادلتها عبر الحدود الوطنية، أو محليا مقابل مواد غير قانونية؛
- عمليات الائتمان الموازية يمكن استخدامها لتجنب الاقتصاد الرسمي، باستثناء الاستخدام النهائي للعوائد الصافية للنشاط غير القانوني لشراء سلع وخدمات يتم تسويقها بصورة قانونية؛

- التحويلات البرقية بين المصارف قد لا تكون خاضعة للإبلاغ عن غسيل الأموال، وبالتالي فان رشوة المسؤولين في البنوك يمكن أن تسهل إخفاء التحويلات الكبيرة غير القانونية بين الحسابات؛

- يمكن استخدام المشتقات التي تضاعف فرص جرائم المطلعين على البيانات الداخلية للبورصات(مثل اصطناع نسخة من الأوراق المالية لشركة خاضعة للدمج أو الاستيلاء) لتجنب اكتشاف أي تغيير غير عادي في أسعار الأوراق المالية المسجلة.

03- فنوات ووسائل غسل الأموال[8]:

لعل الزيادة الكبيرة في عدد المصارف العاملة في مراكز الأفشور المالية مؤشر على إمكانية الاختراق من قبل غاسلي الأموال، إذ يمكن ببساطة تأسيس مصارف بدون أية تعقيدات وبحد أدنى من الاجتهاد الواجب من قبل السلطات للتحقق من خلفية طالبي تأسيس المصرف، كما يمكن تأسيس المصرف بمجرد توفير رصيد معين من الأموال يختلف من مركز لآخر، ونتيجة لذلك فان بعض المصارف هي عبارة عن لوحة نحاسية على المبنى وبعض أجهزة الحاسوب في الداخل، ومع ذلك فانه يمكننا الوصول بسهولة إلى النظام المالي المصرفي الدولي.

تتعدد المراكز المالية من حيث أماكن وجودها وتتميز تلك الموجودة في أوربا والبحر الكاريبي بوجود رقابة مشددة لمكافحة غسل الأموال، أما تلك التي أنشئت حديثا وغالبا بهدف خلق فرص عمل للعمالة المحلية، فإنها تتنافس مع غيرها عن طريق تسهيل إجراءات تأسيس شركات الواجهة أو الظل وإخفاء الهوية الحقيقية لمالكي الأموال.

تشكل عملية إيداع الأموال في المصارف المرحلة الأولى –كما سبقت الإشارة إليه- فانه غالبا ما يتم تهريب الأموال إلى هذه الدول أحيانا باستخدام الحقائب الدبلوماسية ومن ثمة إيداعها في المصارف، حيث لا يتم السؤال عن مصدرها، كما تشكل الكازينوهات مجالا آخر في دول الأفشور، إذ يتم استبدال الأموال بفيش القمار، وبعد وقت قصير من المقامرة يقوم غاسل الأموال باستبدال ما تبقى لديه من الفيش بأوراق نقدية أو بشيك. وتعرض حاليا بعض الكازينوهات على زبائنها تنفيذ حوالة إلكترونية فورية إلى حساب آخر لأحد مصارف الأفشور أو إصدار شيك شخصي يصف الأموال على أنها أرباح كازنو وذلك ضمن القانون.

ولمكافحة مثل هذه العمليات غير المشروعة فان العديد من المسائل تطرح للنقاش مثل السرية المصرفية، مستقبل الملاذات المالية أو الضريبية وحسابات الأفشور وشركات ومصارف الواجهة أو الظل.فالشفافية في معالجة ملكية الأموال والتعاملات المالية مطلوبة، وإذا كان يتم اللجوء للمراكز المالية لتنفيذ عمليات تجارية مشروعة فانه ليست هناك أية حاجة للسرية في التعامل.

04- مؤشرات عمليات غسل الأموال في المصارف:

هناك بعض المؤشرات التي تدل على اختراق المصارف من قبل العصابات الإجرامية الدولية بهدف تنفيذ عمليات غسل الأموال من خلال المصرف وبواسطة استخدام خدماته ومنتجاته المصرفية المختلفة[9]:

- الزيادة في عدد شحنات النقد، التي لا تصاحبها زيادة مقابلة في عدد الحسابات؛
- تجاوز النقد المسموح بالاحتفاظ به في فروع المصرف للحد أو السقف المخصص ضمن البرنامج الأمني التابع للمصرف؛
- ارتفاع ملاحظ في عدد الحوالات المصرفية من و إلى الوحدات المصرفية الخارجية (الأفشور off-shore)؛
- ارتفاع ملاحظ في عدد الشيكات السياحية والمصرفية التي يتم بيعها نقدا؛
- وجود حسابات لدى المصرف تتميز بإيداعات بمبالغ صغيرة ولكن بأعداد كبيرة، كما تتميز هذه الحسابات بسحب شيكات بمبالغ ضخمة ولكن بأعداد قليلة مع بقاء رصيد الحساب منخفضا وثابتا بشكل نسبي؛
- وجود عمليات إيداع كثيرة لحسابات مختلفة ومن ثم تحويل الأرصدة بمبالغ كبيرة إلى حساب واحد في المصرف نفسه أو في مصرف آخر؛

- وجود إيداعات نقدية بمبالغ ضخمة من إحدى الشركات التي لا تتعامل بالمبيعات النقدية أو أن طبيعة نشاطها لا يؤدي إلى مثل هذه المبالغ النقدية الضخمة؛
- حدوث إيداعات نقدية لحساب أحد المصارف المراسلة بالوسائل العادية وبدون اللجوء إلى استخدام سيارات النقل المصفحة والمخصصة لذلك؛
- ارتفاع الطلب على الأوراق النقدية من الفئات الكبيرة ووجود فائض لدى المصرف في الأوراق النقدية من الفئات الصغيرة؛
- ارتفاع عدد وحجم شحنات النقد بالمقارنة مع التقارير الخاصة بالعمليات النقدية في قطاع معين؛
- في حالة اشتباه المصرف بأية عملية نقدية ، فان التقرير الخاص بتلك الحالة يكون غير صحيح أو لا يحتوي على معلومات مهمة؛
- طول قائمة العملاء الذين يتم استثناؤهم من التقارير الخاصة بالعمليات النقدية في حالة وجود مؤشرات على ارتباط العملية بغسل الأموال.

كما يمكن أن تكون هناك مؤشرات على تجاوزات متكررة للضوابط الداخلية أو التجاوز المقصود للصلاحيات المحددة ولسياسة الصرف أو عدم تسجيل أو معرفة الغرض الحقيقي من القرض الممنوح أو استخدام القرض لغرض آخر بخلاف ذلك المعلن[10].

05- الجهودات الدولية لمواجهة خطر غسل الأموال :

استجابة لتزايد المخاوف حول خطر غسل الأموال تم تأسيس "فريق مهمة العمل المالي الخاص بغسل الأموال[11] " financial action task force on money landering من قبل مجموعة السبع G7 خلال الاجتماع في باريس عام 1989 إذ انه إدراكا من رؤساء الدول و الحكومات ورئيس اللجنة الأوروبية لمجموعة الدول السبع حول التهديدات التي تواجه النظام المصرفي و المنشآت المالية، فقد تمت الدعوة إلى اجتماع فريق العمل المكون من ممثلي الدول السبع و اللجنة الأوروبية و ثمانية أقطار أخرى بمجموع 16 عضوا.

أنيطت بهذا الفريق مسؤولية دراسة اتجاهات و أساليب غسل الأموال و مراجعة العمل المنفذ بالفعل على المستويين الوطني و الدولي و اتخاذ الإجراءات التي ما تزال الحاجة إليها قائمة لمكافحة غسل الأموال. و في أبريل 1990 أي بعد أقل من سنة واحدة من تأسيس الفريق تم إصدار تقرير يتضمن التوصيات الأربعين التي تقدم مسودة شاملة للعمل المطلوب لمكافحة غسل الأموال، وخلال عامي 1991 و1992 وسع الفريق عضويته فارتفع عدد الأعضاء من 16 إلى 28[12].

ما هو فريق مهمة العمل المالي FATF[13]: فريق مهمة العمل المالي الخاص بغسل الأموال هو مؤسسة مشتركة بين العديد من الحكومات، يستهدف تطوير وترويج السياسات على المستويين الوطني والدولي الموجهة لمكافحة غسل الأموال وتنفيذ الإصلاحات التشريعية والرقابية لهذا الغرض.

وتحدد " التوصيات الأربعين " الإطار العام لجهود مكافحة غسل الأموال، وقد صممت بهدف التطبيق على النطاق الدولي فهي تقدم مجموعة متكاملة من الإجراءات المضادة لغسل الأموال، وتتضمن نظام العدالة المستهدف تجاه الجريمة وتنفيذ القانون ومراقبة النظام المالي والتعاون الدولي. ويركز فريق مهمة العمل المالي على أداء المهمات التالية[14]:

- نشر الرسالة المضادة لغسل الأموال في كل القارات و الأقاليم في العالم؛
- رقابة تنفيذ التوصيات الأربعين من قبل الأعضاء؛
- مراجعة اتجاهات غسل الأموال والإجراءات المضادة.

لقد تم اعتماد و انتهاج التوصيات الأربعين من قبل العديد من الأجهزة الدولية، كما أن التوصيات ليست معقدة أو صعبة ولا تنتقص من حرية الدخول في المعاملات المشروعة أو تهديد التنمية الاقتصادية، فهي تحدد أسس العمل وتسمح للأقطار بدرجة من

المرونة في تنفيذها بما يتواءم مع خصوصياتا ومع أطرها الدستورية. وعلى الرغم من أن التوصيات الأربعين هي ليست اتفاقية دولية ملزمة فان الكثير من الأقطار في العالم قد عبر عن التزامه السياسي بمكافحة غسل الأموال وذلك من خلال تنفيذها[15]، و من بين أهم الالتزامات الأساسية في التوصيات هي[16]:

- تجريم غسل متحصلات الجرائم الخطرة (التوصية الرابعة) وتشريع القوانين الهادفة إلى وضع اليد على ومصادرة متحصلات الجريمة (التوصية السابعة)؛
- التزامات المنشآت المالية في مجال تشخيص كل العملاء بما في ذلك المالكين المنتفعين من الممتلكات والمحافظة على السجلات المناسبة(التوصيات من 10 إلى 12)؛
- الطلب من المنشآت المالية إعداد وتقديم التقارير الدورية عن المعاملات المشبوهة إلى السلطات الوطنية المتخصصة(التوصية 15) وتنفيذ مجموعة شاملة من إجراءات الرقابة والإشراف الداخلية(التوصية رقم 19)؛
- نظم رصينة للرقابة والإشراف على المنشآت المالية (التوصيات من 26 إلى 29)؛
- الحاجة للدخول في اتفاقيات أو معاهدات دولية والمصادقة على التشريعات الوطنية التي تسمح للأقطار بضمان التعاون الفوري والفاعل وعلى كل المستويات (التوصيات من 32 إلى 40).

و قد تمت إضافة ثمانية توصيات جديدة مخصصة لمكافحة تمويل الإرهاب وهي[17]:

- المصادقة على آليات الأمم المتحدة و تنفيذها إذ على كل قطر اتخاذ الخطوات الفورية للمصادقة على وتنفيذ الميثاق الدولي للأمم المتحدة الخاص بالحد من تمويل الإرهاب لعام 1999؛
- تجريم تمويل الإرهاب و غسل الأموال المرتبطة به؛
- تجميد و مصادرة الموجودات الإرهابية؛
- إعداد التقارير عن المعاملات المشبوهة المرتبطة بالإرهاب؛
- التعاون الدولي: و هذا في إطار معاهدة أو ترتيبات أو أية آلية للمساعدة القانونية المشتركة أو تبادل المعلومات وكذا ضمان عدم توفير "الملاذ الآمن " للأفراد والأنشطة والمنظمات الإرهابية؛
- التمويل البديل: على كل قطر اتخاذ الإجراءات لضمان ترخيص أو تسجيل الأفراد أو الكيانات القانونية الذين يقدمون خدمة تحويل الأموال والالتزام بوضع عقوبات إدارية ومدنية وجنائية؛
- التحويلات السلكية: أي التزام المنشآت بما في ذلك محولي الأموال لإعداد معلومات دقيقة وذات معنى عن "المنشئ" originater (الاسم والعنوان و رقم الحساب) فيما يخص تحويلات الأموال والمراسلات ذات العلاقة؛
- المنظمات غير الهادفة للربح : على الأقطار مراجعة سلامة القوانين والأنظمة التي ترتبط بالكيانات التي قد يساء استخدامها في تمويل الإرهاب، منها المنظمات غير الهادفة للربح وهذا في الحالات التالية :
  - من قبل المنظمات الإرهابية وتبدو وكأنا كيانات مشروعة؛
  - استغلال الكيانات المشروعة كواسطة لتمويل الإرهاب بما في ذلك التهرب من إجراءات التجميد؛
  - إخفاء و إبام تحويل الأموال الموجهة نحو الأغراض المشروعة ولكنها تحول إلى المنظمات الإرهابية.

لقد شكل مؤتمر الأمم المتحدة في 1989 لمكافحة غسل الأموال البداية للكثير من المبادرات الدولية في هذا اﻟﻤﺎل وبدء تطبيق التوصيات في 1990، وذلك بوضع العديد من الإجراءات التي يمكن لهذه الدول القيام با لمكافحة غسل الأموال مثل تجريمها ووضع إجراءات المتابعة وتجميد ومصادرة الأموال والتعاقد مع الجهة الأخرى لتحقيق ذلك وتوفير السجلات التجارية والمصرفية للسلطات الأمنية.

في الواقع هناك العديد من الأجهزة الإقليمية والدولية التي تؤدي مهمات مماثلة للفريق سواء كانت تلك مهماتا الوحيدة أو جزء من مهماتا حيث تقدم الخدمات لأعضائها و أهمها[18]:

- مجموعة آسيا/المحيط الهادي حول غسل الأموال APG؛
- فريق مهمة العمل المالي الكاريبي CFATF؛
- مجموعة شرق و جنوب إفريقيا لمكافحة غسل الأموال ESAAMLG؛
- لجنة مجلس أوروبا و هي لجنة الخبراء المختارة حول تقييم إجراءات مكافحة غسيل الأموال MCCE؛
- فريق مهمة العمل المالي لأمريكا الجنوبية GAFISUD؛
- مجموعة المشرفين على عمليات المصارف الخارجيةOGBS

كما أن هناك منظمات دولية أخرى تتمتع بمركز "مراقب " في الفريق اذ تتشابه مع شكل و وظائف الفريق[19]:

- مصرف التنمية الإفريقي AFDB؛
- مصرف التنمية الآسيوي ASDB؛
- أمانة الكومنولث CS؛
- مجموعة اجمونت لوحدات المخابرات المالية EGFIU؛
- المصرف المركزي الأوروبي ECB؛
- اليورو بول؛
- المنظمة الدولية لهيئات الأوراق المالية IOSC؛
- منظمة الدول الأمريكية/ هيأة الرقابة الأمريكية المشتركة حول سوء استخدام المخدراتOAS : I-ADAC ؛
- البنك الدولي WB؛
- منظمة الجمارك الدولية WCO.

ومن هنا كان لزاما على الدول مساعدة بعضها البعض في التعاون، في مجال التشريعات القانونية والادعاء على العصابات الإجرامية وتوفير برنامج لاستدعاء الشهود ولاقتسام الأموال المصادرة مع الدول والمنظمات الدولية. لكن المشكلة تظهر في أن 40 دولة من أصل 185 لم توقع بعد على إعلان الأمم المتحدة، كما أن 30% من الموقعين يقومون بتطبيق إجراءات احترازية متوافقة مع إعلان الأمم المتحدة، والجديد هنا هو أن الجمعية العمومية للأمم المتحدة أصدرت إعلانا لتصعيد حملتها ضد غسل الأموال، وذلك بتعهد الدول الأعضاء بوضع تشريعات قانونية بحلول 2003 يترافق ذلك مع تصميم الدول الصناعية الكبرى على مكافحة هذه الجريمة[20].

06- تجربة بعض الدول العربية في مجال مكافحة غسل الأموال[21]:

قامت العديد من الدول العربية بإصدار القوانين الخاصة بتجريم ومكافحة غسل الأموال، ولا تعرف هذه الجهود الحثيثة لمكافحة هذه الجريمة الحدود وبدأت متسارعة في المدة الأخيرة، وذلك للحاق بالركب العالمي الذي عزم على أن يتصدى لمواجهة ومكافحة غسل الأموال، الذي أصبح ينخر في الاقتصاد العالمي ويؤثر فيه ، وبصفة خاصة آثاره الضارة على العمليات المصرفية الدولية.

لقد تمت مراجعة القوانين (أو المسودات) الخاصة بمكافحة غسل الأموال في بعض الدول العربية، ومن اللافت للنظر تباين هذه القوانين واختلافهما من دولة لأخرى، على الرغم من أن الجريمة واحدة، ولا تختلف من مكان لآخر.

لتوضيح هذا التباين والاختلاف، نتناول كأمثلة القوانين الصادرة في مملكة البحرين، ودولة قطر، والإمارات المتحدة والسودان نلاحظ الاختلاف والتباين في هذه القوانين، فعلى سبيل المثال لا الحصر ، نشير أدناه للمواد الخاصة بتعريف جريمة غسل الأموال وأيضا المواد التي تتناول العقوبات الخاصة بهذه الجريمة في الدول المذكورة أعلاه.

أولا مملكة البحرين: وفقا للمادة (02) من المرسوم بقانون رقم 04 لسنة 2001 بشأن خطر ومكافحة غسل الأموال يتم تعريف جريمة غسل الأموال كما يلي:"يعد مرتكبا لجريمة غسل الأموال من أتى فعلا من الأفعال الآتية وكان من شانه إظهار أن مصدر هذه الأموال مشروع:

- إجراء أية عملية تتعلق بعائد جريمة مع العلم أو الاعتقاد أو ما يحمل على الاعتقاد بأنه متحصل من نشاط إجرامي أو من أي فعل يعد اشتراكا فيه؛
- إخفاء طبيعة عائد جريمة أو مصدره أو مكانه أو طريقة التصرف فيه أو حركته أو ملكيته أو أي حق يتعلق به مع العلم أو الاعتقاد بأنه متحصل من نشاط إجرامي أو من فعل يعد اشتراكا فيه؛
- اكتساب أو تلقي أو نقل عائد جريمة مع العلم أو الاعتقاد أو ما يحمل على الاعتقاد بأنه متحصل من نشاط إجرامي أو من أي فعل يعد اشتراكا فيه؛
- الاحتفاظ بعائد جريمة أو حيازته مع العلم أو الاعتقاد بأنه متحصل من نشاط إجرامي أو من أي فعل يعد اشتراكا فيه.

ويعد شريكا في جريمة غسل الأموال من أتى فعلا من الأفعال التالية:

- كل من أتلف أو اختلس أو أخفى أو زور مستندا من شأنه تسهيل كشف الجريمة أو مرتكبيها؛
- كل من علم بقصد الجاني وقدم إليه تسهيلات أو معلومات تساعده على إخفاء جريمته أو تمكنه من الهرب.

ثانيا دولة قطر: وفقا للمادة (02) من القانون 28 لسنة 2002 بشأن مكافحة غسل الأموال، يعد مرتكبا لجريمة غسل الأموال:

- كل من اكتسب أو حاز أو تصرف أو أدار أو استبدل أو أودع أو أضاف أو استثمر أو نقل أو حول مالا متحصلا من جرائم المخدرات والمؤثرات العقلية أو جرائم الابتزاز والسلب أو جرائم تزوير وتزييف وتقليد أوراق النقد و المسكوكات أو جرائم التجار غير المشروع في الأسلحة والذخائر .. متى كان القصد من ذلك إخفاء المصدر الحقيقي للمال وإظهار أن مصدره مشروع؛
- العامل في المؤسسة المالية الذي يقوم بتسليم مبالغ نقدية أو أوراق مالية أو تحويلها أو ادخارها في معاملات مالية أو مصرفية وكان على علم أو توافر لديه ما يحمله على الاعتقاد أنا متحصلة من إحدى الجرائم المنصوص عليها في البند السابق.

و تنص المادة (03) من القانون على التالي : يعد مرتكبا لجريمة مرتبطة بجريمة غسل الأموال كل من توافرت لديه بحكم عمله معلومات تتعلق بجريمة غسل الأموال المنصوص عليها في المادة السابقة، ولم يتخذ الإجراءات المقررة قانونا بشأنا.

ثالثا : دولة الإمارات العربية المتحدة : وفقا للقانون الاتحادي رقم (04) لسنة 2002في شأن تجريم غسل الأموال في المادة (02) كالتالي:

يعد مرتكبا جريمة غسل الأموال كل من أتى عمدا أو ساعد في أي من الأفعال التالية بالنسبة للأموال المتحصلة من أية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في البند (02) من هذه المادة:

- تحويل أو حيازة المتحصلات أو نقلها أو إيداعها بقصد إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع لها؛
- إخفاء أو تمويه حقيقة المتحصلات، أو مصدرها أو مكانا أو طريقة التصرف فيها أو حركتها أو الحقوق المتعلقة با أو ملكيتها؛
- اكتساب أو حيازة أو استخدام تلك المتحصلات؛
- لأغراض هذا القانون تكون الأموال هي المتحصلة من الجرائم التالية:
- المخدرات والمؤثرات العقلية؛
- الخطف والقرصنة والإرهاب؛
- الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام قانون البيئة؛
- الاتجار غير المشروع في الأسلحة النارية والذخائر؛

- جرائم الرشوة والاختلاس والإضرار بالمال العام؛
- جرائم الاختيال وخيانة الأمانة وما يتصل بـا؛
- أية جرائم أخرى ذات الصلة والتي تنص عليها الاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفا فيها.

و تنص المادة (03) من القانون على التالي: تكون المنشآت المالية والتجارية والاقتصادية العاملة في الدولة مسؤولة جنائيا عن جريمة غسل الأموال إذا ارتكبت باسمها أو لحسابا عمدا وذلك دون إخلال بالجزاءات الإدارية المنصوص عليها في القانون.

رابعا :جمهورية السودان : وفقا لقانون مكافحة غسل الأموال لسنة2002 فان تعريف غسل الأموال جاء كالتالي:

1- يعد مرتكبا لجريمة غسل الأموال، كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم بإتيان أي من الأفعال التالية بالنسبة للأموال المتحصلة أو الناتجة من أي من الجرائم المنصوص عليها في البند (02):

- إجراء أي عملية مالية بقصد إخفاء مصدرها أو مكانا أو طريقة التصرف فيها أو حركتها أو الحقوق المتعلقة با أو تمويه حقيقة هذه الأموال ومتحصلاتا وعوائدها؛
- تحويل الأموال أو نقلها أو إيداعها أو سحبها أو إخفاء مصدرها غير المشروع؛
- اكتساب أو حيازة أو استلام أو استخدام الأموال المغسولة أو غير المشروعة.

2- لأغراض هذا القانون تكون الأموال المتحصلة من الجرائم المذكورة أدناه أموالا مغسولة وغير مشروعة:

- المخدرات والمؤثرات العقلية؛
- الرشوة والاختلاس أو الاحتيال أو الضرار بالمال أو المصلحة العامة؛
- التزوير أو التزييف أو الدجل أو الشعوذة؛
- الاتجار غير المشروع في الأسلحة والذخيرة؛
- الإضرار بالبيئة؛
- الخطف والقرصنة والإرهاب؛
- التهرب الضريبي أو الجمركي؛
- أي جرائم أخرى تنص عليها الاتفاقيات الدولية أو الإقليمية شريطة أن يكون السودان طرفا فيها.

3- يعد مرتكبا لجريمة غسيل الأموال، كل من اشترك أو حرض أو ساعد أو اتفق على أي جريمة من الجرائم في البند الأول من العاملين بالمؤسسات المالية وفقا للتعريف الوارد في القانون الجنائي.

4- يعد مرتكبا جريمة غسيل الأموال كل من توفرت لديه من واقع مهنه أو نشاطه أو أعماله أو وظيفته أو بأي طريق آخر معلومات أو شبهات تتعلق بجريمة غسل أموال إذا:لم يبلغ السلطات المختصة أو امتنع عن إخطارها أو أعاق أو اعترض تنفيذ أي قرار أو أمر صادر من السلطات المختصة بالتحري أو التحقيق في أي جريمة من جرائم غسيل الأموال أو قام بالإضرار بمصلحة التحقيق.

5-إذا ارتكبت جريمة غسيل الأموال بوساطة شخص معنوي ، فان كل شخص طبيعي كان يعمل في وقت ارتكاب تلك الجريمة معه أو لحسابه بأي صفة يكون مرتكبا لذات الجريمة إذا ثبت عنصر العمد أو الإهمال الجسيم عليه.

6- تكون المؤسسات المالية مسؤولة جنائيا عن جريمة غسيل الأموال إذا ارتكبت تلك الجريمة لحسابا أو باسمها أو بواسطتها، إذا توفر عنصر العمد أو التواطؤ أو الإهمال الجسيم.

مما تقدم أعلاه يتضح الاختلاف في تعريف الجريمة ، أو مرتكب جريمة غسل الأموال والعقوبات المتباينة أيضا. مع ملاحظة أن بعض القوانين الحالية لا تنص على عقوبة أشد للعصابات الإجرامية التي تنظم وترتكب هذه الجرائم بصفة جماعية وأخطبوطية بصورة تدد الاقتصاد والاستقرار في كل العالم.

وبالإضافة للتباين والاختلاف في تعريف الجريمة وعقوبتها، نلاحظ أن دولة واحدة هي السودان أشارت في قانونا إلى إنشاء صندوق مالي من متحصلات الغرامات للمساعدة في علاج المدمنين ومتعاطي المخدرات حتى يعودوا سالمين للمجتمع وهذا ما تطالب به الأمم المتحدة، وأيضا الجرائم المرتبطة بالبيئة وسرقة الآثار والمتاحف والتي تجد عناية كل دول العالم وغير هذا من الأمثال العديدة آلتي تتجاهلها القوانين الخاصة بغسل الأموال والتي يمكن إدراجها في القانون الموحد للدول العربية.

تعتبر منطقة الخليج إحدى المناطق المستهدفة من قبل عصابات غسيل الأموال في العالم، نظرًا لموقعها الجغرافي المتميز باعتبارها حلقة وصل بين مراكز إنتاج المخدرات (باكستان ،أفغانستان، إيران، وتايلاند) وبين الدول المستهلكة للمخدرات (أوروبا، وأمريكا وباقي دول الشرق الأوسط)، إضافة إلى وجود أعداد هائلة من العمالة الوافدة تتجاوز 8 ملايين عامل - معظمها من العمالة الآسيوية في دول الـلس - تجعلهم مصدرًا لعمليات غسيل الأموال في ضوء قدوم معظم هذه العمالة من دول منتجة للمخدرات في آسيا، وقيام بعض هذه العمالة بتكوين عصابات لممارسة الجريمة المنظمة في بعض دول الـلس، وهو ما يشكل خطرًا على الـتمعات الخليجية من خلال احتمال تنامي هذه الجرائم المغذية بشكل أساسي لعمليات غسيل الأموال.

ويعد توجه دول الـلس نحو الحرية الاقتصادية وخاصة البحرين والإمارات، وتمتعها بوجود أنظمة مصرفية ومالية متقدمة ومتنوعة ومرتبطة بالمراكز المالية العالمية وتميزها بحرية تحويل وصرف العملات، مزايا وتسهيلات تغري أصحاب عصابات غسيل الأموال، خاصة أن هذه العمليات تتم في الغالب عن طريق البنوك وبعلمها أو دون علمها إلى جانب وسائل أخرى مثل إقامة المشروعات كالمصانع والشركات الاستثمارية ثم إعادة بيعها ليتم بذلك غسل الأموال، وهو ما يؤكده بعض الخبراء من أن الاستثمارات الأجنبية التي تتدفق على المنطقة الخليجية والعربية قد تكون غطاءً لعمليات واسعة لعمليات غسيل الأموال.

وإدراكًا منها لمدى خطورة عمليات غسيل الأموال على اقتصادياتا الوطنية وعلى استقرار الأوضاع السياسية والأمنية في البلاد، فقد بدأت دول مجلس التعاون الخليجي في اتخاذ العديد من الإجراءات - جماعيًا وفرديًا - بدف مكافحة هذه الظاهرة العالمية ومنع استفحالها، لعل أبرزها تبني تشريعات عديدة بدف محاربة هذه العمليات.

خامسا :الجزائر :تم عرض مشروع قانون الوقاية من تبيض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما بالـلس الشعبي الوطني بتاريخ 2004/12/22 [22]، من طرف وزير العدل حافظ الأختام، وقد جاء مشروع القانون هذا استكمالا للتدابير التي تضمنها قانون العقوبات في مجال مكافحة الإجرام، وبعد توقيع الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة حول محاربة الفساد في ابريل 2004 ، وسيسمح هذا القانون مستقبلا بـ :

- توسيع صلاحيات لجنة الاستعلام المالي، التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي الصادر في ابريل 2002 ومنحت لها صلاحيات واسعة هذه المرة في التحقيق والتحري في مصادر الأموال على ضوء الملفات التي تخطر بـال مختلف البنوك أو اللجنة المصرفية ببنك الجزائر؛
- تنفيذ إجراءات جزائية صارمة في حق الموظفين والأعوان ومختلف المسؤولين في البنوك والمؤسسات المالية؛
- توسيع صلاحيات اللجنة المصرفية لدى بنك الجزائر في مجال مراقبة البنوك والمؤسسات المالية وضرورة توفرها على برامج الكشف عن عمليات تبيض الأموال وتمويل الإرهاب لدى المؤسسات المعنية؛
- وضع حد لتحرك رؤوس الأموال المشبوهة والسيولة الجارية خارج التدابير القانونية، ومنها الغش الضريبي والاقتصاد الموازي؛
- تشجيع التعاون بين المؤسسات والهيات المالية الوطنية والدولية المماثلة.

ويفرض القانون الجديد على البنوك التأكد من هوية وعنوان زبائنها قبل فتح أي حساب أو القيام بأية عملية مالية أو مصرفية، والاستعلام بكل الطرق القانونية من مصدر الأموال ووجهتها، وتكريس التعامل بالشيك عندما يفوق الدفع مبلغا معينا.ومن المتوقع أن يصدر هذا القانون خلال السنة الجارية 2005 بعد المصادقة.

07- الجنات الضريبية وغسيل الأموال[23]:

صدرت لائحة جديدة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية تضم الدول التي تعتبر جنّات ضريبية، وتأتي اللائحة الجديدة بعد 5 أيام على نشر مجموعة التحرك المالي لمكافحة تبييض الأموال لائحة تضم 15 دولة اعتبرت غير متعاونة في هذا المجال. وتستهدف منظمة التعاون هذه المرة الدول التي تعتبر جنات ضريبية وتتمتع بقوانين بالغة المرونة تمكنها من اجتذاب مستثمرين إلى أراضيها لا يقومون بأنشطة فعلية فيها لكنهم يسعون فقط إلى الإفلات من الرسوم الباهظة في بلدانهم.

وتستند هذه اللائحة إلى تقرير صادر في 1998 حول المنافسة الضريبية غير المشروعة التي تحدد الجنات الضريبية عبر مجموعة من المعايير، كانعدام الضرائب أو الضرائب المتدنية جدا، وتبادل المعلومات غير الكافية مع السلطات القضائية الأخرى وانعدام الشفافية حول الشؤون الضريبية والإمكانية المتاحة للمستثمرين بعدم القيام بأي نشاط فعلي على أراضيها. وتندرج اللائحة التي نشرتها منظمة الأمن والتعاون، في إطار مجموعة من التدابير التي تقررت في أعقاب الأزمات الاقتصادية في آسيا وروسيا، لتنقية النظام المالي العالمي.

وكان منتدى الاستقرار المالي المنبثق من مجموعة الدول الصناعية السبع الكبرى كشف عن الجنات الضريبية. وأحصى آنذاك 42 جنة مصنفة حسب نوعية منظماتها الرقابية ودرجة تعاونها مع الهيئات الدولية، وستعالج منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مشكلة الجنات الضريبية من زاوية مختلفة قليلا، عبر التركيز على الدول التي تسهل إيداع الأموال فيها إذا ما أراد أصحابها التهرب من الضرائب في بلدانهم.

وثمة فارق آخر أساسي، إذ أن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ستقترح تدابير مشددة بحق الدول التي ستنشر لائحتها، وكانت المنظمة أعلنت أن التدابير الشديدة المنسقة ستطبق على جميع الدول التي ما زالت تعتبر جنات ضريبية غير متعاونة.

وقد حملت هذه المقاربة حتى الآن، ست دول هي برمودا وجزر كايمان وقبرص ومالطا وجزيرة موريس وسان مارتان، على التعهد لدى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بتشديد قوانينها الضريبية والانضمام إلى القواعد الدولية على صعيدي تبادل المعلومات والشفافية بحلول عام2005. ولا تقترح اللائحة السوداء لمجموعة العمل المالي لمكافحة تبييض الأموال ولائحة منتدى الاستقرار المالي فرض عقوبات ملموسة.

الخاتمة: بالرغم من كل مل سبق ذكره في إطار مكافحة غسيل الأموال، إلا أن أبحاثا جارية من طرف صندوق النقد الدولي، وجهات أخرى تخص النتائج الاقتصادية المترتبة على غسيل الأموال وكيفية عمل الأنظمة غير الرسمية لتحويل الأموال بين مختلف الدول النامية والصناعية.

وفي هذا الإطار يمكن تقديم بعض التوصيات المتمثلة في النقاط التالية:

- ضرورة الإدراك بخطورة عملية غسيل الأموال والأخطار المترتبة عنها؛
- تغطية واسعة لقطاع المصارف والمؤسسات المالية لسد كل الثغرات أمام محترفي غسيل الأموال؛
- التعرف على العميل الجديد أو المحتمل والقيام بمراجعة تفصيلية لكل العملاء مع المتابعة وإعداد التقارير الدورية؛
- العمل على إنشاء أنظمة لليقظة واستخدام مؤشرات لها دلالة في إطار التسيير عن طريق جداول القيادة؛
- العمل على تنمية التعاون الثنائي ومتعدد الأطراف لمكافحة هذه الظاهرة، وتقديم المساعدة والمعلومات وطلب الاستشارة من الجهات والمراكز المختصة؛
- ضرورة إنشاء بنك عالمي للمعلومات يتضمن معلومات عن أسماء الدول والمنظمات والهيآت والمؤسسات والبنوك والجماعات والأشخاص التي يمكن أن تقف وراء عملية غسيل الأموال؛
- ضرورة دعم قواعد عمل جديدة مثل قواعد الإبلاغ عن المعاملات غير العادية أو المريبة وقواعد " اعرف عميلك"؛
- ضرورة تنسيق الجهود الدولية وانسجامها نحو مكافحة والحد من غسيل الأموال؛

- ضرورة اعتماد مؤسسات جديدة مؤهلة ومكلفة بمتابعة تطبيق القوانين واللوائح والتشريعات الجاري العمل با في إطار مواجهة مخاطر غسل الأموال ولما لا وكالات متخصصة مثلما قامت به العديد من الدول في إطار ما يسمى بوحدات الاستخبارات المالية؛
- تفعيل دور القضاء والعدالة وأن يكون دورها حازما وبلا شفقة في المراحل اللاحقة؛
- القيام بالتكوين المناسب للجهات المختصة وللعاملين لضمان اليقظة المطلوبة لاكتشاف ومنع غسيل الأموال، والقيام من حين لآخر بدورات تدريبية في هذا الشأن؛
- من المهم أيضا أن تعطي السلطات النقدية والمصرفية منذ الآن مسألة مكافحة تبييض الأموال كل الأهمية المطلوبة وتجعلها أولوية وأن توليها بمنظومة قانونية متكاملة.

ينبغي في الأخير أن نشير إلى أن هناك مخاوف من أن تؤدي اللوائح والقوانين المناهضة لغسيل الأموال إلى إضعاف الجهود المبذولة في سبيل تحرير الأسواق المالية، كما أن عملية فتح الأسواق سوف يشجع على غسيل الأموال في عدد كبير من الدول.

وعليه من الممكن أيضا أن تزدهر عملية غسيل الأموال كلما اتجهنا أكثر نحو عولمة الاقتصاد والمال، كما أن صندوق النقد الدولي يشجع على انفتاح الأسواق المالية الدولية أو قابلية العملة للتحويل من خلال إلغاء الرقابة على الصرف، لذلك يجب أن نكون أكثر حذرا ويقظة مما سبق وان نزيد من الإجراءات الاحترازية والتعاون الدولي في إطار مكافحة الفساد بصفة عامة وغسيل الأموال بصفة خاصة.

إن تكاتف كل الدول العربية في مواجهة هذه العملية والاجتهاد في إصدار قانون موحد سيعزز من موقف الدول العربية لدى بقية دول العالم ومؤسساته العالمية، وبصفة خاصة سيكون لهذا القانون الموحد أثر كبير في مواجهة بعض الادعاءات التي تقول بأن الدول العربية تيئ مناخا ملائما وخصبا لهذه العمليات الإجرامية.

وعلى هذا الأساس فإننا نضم صوتنا في الأخير إلى أصوات الداعين المختصين إلى المسؤولين في الدول العربية بالعمل على إصدار قانون موحد لمكافحة جريمة غسل الأموال ، ونعتقد أن إصدار قانون موحد في الدول العربية سيقود إلى نتائج أفضل خاصة وأن هناك جهودا حثيثة ومقدرة لإصدار قانون موحد للعمليات المصرفية في الدول العربية وغير ذلك من الأمثلة الأخرى العديدة ، ومن أجل الوصول إلى الصيغة المثلى والمناسبة لهذا القانون فانه من الممكن الاستفادة من القوانين والأنظمة الصادرة من الأمم المتحدة ووكالاتا المتخصصة في هذا اال.

الهوامش والمراجع:

1. http://www.gcss.org.bh/Publications/encyclopedia/007-a.htm
2. الأخضر عزي،دراسة ظاهرة تبييض البنوك عبر البنوك (تحليل الظاهرة في البنوك الجزائرية)، الملتقى الوطني الأول حول المنظومة المصرفية والتحولات الاقتصادية واقع وتحديات، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية بجامعة الشلف، 14-15 ديسمبر 2004،ص.167-168.
3. ادوارد انينات،دانيال هاردي وباري جونستون، مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، مجلة التمويل والتنمية،صندوق النقد الدولي، سبتمبر 2002، ص44.
4. نفسه،ص44.
5. نفسه،ص45، بتصرف.
6. حسام العبد، مكافحة غسل الأموال، مجلة الدراسات المالية والمصرفية،الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية،عمان،العدد الثاني،2003،ص44-45.
7. بيتر ج،كورك، غسيل الأموال:يثير التشوش في الاقتصاد الكلي، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، مارس 1997،ص08.

8. حسام العبد،مرجع سبق ذكره،ص45.
9. حسام العبد، مؤشرات اختراق المصارف من قبل الجريمة المنظمة، مجلة الدراسات المالية والمصرفية،الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية،عمان،العدد الثاني،2003،ص41-42.
10.لمزيد من التعرف على مؤشرات اختراق المصارف من قبل الجريمة المنظمة فيما يتعلق خاصة بالعمليات الخاصة بالوحدات المصرفية الخارجية(off-shore) وبالحوالات المصرفية والعمليات المالية المرتبطة بالسمسرة والتزامات الطرف الثالث وبطاقات الائتمان يرجى الرجوع إلى المرجع السابق،ص41-42.
11.أنشأت مجموعة البلدان السبعة فريق العمل المعني بغسيل الأموال، وذلك في القمة الاقتصادية التي عقدت في باريس في يوليه 1989 لتقوم بمنع البنوك والمؤسسات المالية من غسيل عوائد الأنشطة الإجرامية وبصفة خاصة مبيعات المواد المحظورة،وأنشطة الجريمة المنظمة، والتلاعب في السوق من خلال خبراء البورصة، وفريق العلم الذي يضم 28 عضوا من البلدان والحكومات في العالم الصناعي على وجه الخصوص، يشجع الدول على اعتبار غسيل الأموال نشاطا إجراميا في حد ذاته وهو يسعى أيضا لتقوية التعاون الدولي بين وكالات البحث الجنائي، والسلطات القضائية في البلدان المختلفة.
12.فريق مهمة العمل المالي، مجلة الدراسات المالية والمصرفية،الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية،عمان،العدد الثاني،2003،ص33،نشر بترخيص خاص من FATF.
13. يمكن الرجوع لموقع الفريق على الانترنيت www.fatf.org
14.فريق مهمة العمل المالي،مرجع سبق ذكره،ص35.
15.نفسه،ص33.
16.نفسه،ص33-34.
17.نفسه،ص34-35.
18.الأعضاء وغير الأعضاء في فريق مهمة العمل المالي، مجلة الدراسات المالية والمصرفية،الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية،عمان،العدد الثاني،2003،ص39،نشر بترخيص خاص من FATF.
19.نفسه،ص39.
20.حسام العبد، مكافحة غسل الأموال، مرجع سبق ذكره،ص45.
21.عبدالقادر ورسمه غالب،دعوة لإصدار قانون موحد في الدول العربية لتجريم ومكافحة غسل الأموال، مجلة الدراسات المالية والمصرفية،الأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية،عمان،العدد الثاني،2003، ص47-50،بتصرف.
22.طالع يومية الخبر الجزائرية ليوم 23 ديسمبر 2004، ص.03.
23. تمت الاستعانة في تحضير هذه النقطة ب بحث إلكتروني من محرك البحث google ومحرك البحث ebnbatota ولمزيد من المعلومات يرجى زيارة موقع *مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية* *www.gcss.org.bh* والموقع التالي: http://www.assafir.com/

الحكومة الإلكترونية مدخل لأداء متميز

من إعداد: **أ. محمد بن إبراهيم احمد التويجري**
المنظمة العربية للتنمية الادارية- القاهرة- مصر

مقدمة:

إن من سمات المنظمات المعاصرة والتي يطلق عليها منظمة القرن الحادي والعشرين أنها التي تقوم أنشطتها على المعرفة والمعلوماتية. إذ إن المعلوماتية على هذا النحو تمثل شريان الحياة الدافق الذي يزود متخذي القرارات بما يحتاجونه من معلومات تستخدم للتشخيص والتحليل والتقويم والمتابعة، فهي بذلك منظمات إلكترونية أو رقمية. وتبلور على هذا الأساس العديد من المفاهيم، منها مفهوم الحكومة الإلكترونية والتي تقدم خدماتها للمواطنين والمؤسسات وسائر المستفيدين من خدماتها الإلكترونية عبر الشبكات دون استخدام الأوراق.

ويعد هذا التحول أحد المظاهر التي فرضتها العولمة، وانعكس ذلك بشكل أو آخر إلى تغيير هيكل العمليات والمعاملات والإجراءات والبنى المنظمية الحكومية بالإضافة إلى المهارات وسياقات اتخاذ القرارات ومعايير الأداء وأشكالها، فضلاً عن امتداد أوقات الخدمة في بعض الأحيان إلى خارج التوقيتات الرسمية، إذ إن بعض الخدمات الإلكترونية تقدم على مدار الساعة، وبما يتيح للمواطن إنجاز معاملاته الرسمية دون حواجز الوقت والمكان وبشفافية تامة بين المواطن (عميل الحكومة) والحكومة .

إن مبدأ الإصلاح الإداري والحكومي في إطار معطيات القرن الحادي والعشرين يقوم على تعميق مشروع الحكومة الإلكترونية من منطلقات الإصلاحات الاستراتيجية. ولقد شوهدت في هذا الجانب أعمال جادة صرحت بها الحكومة الفرنسية وبريطانيا وألمانيا وإيطاليا وأيرلندا بخصوص تبني مشروع الحكومة الإلكترونية حتى ولو تحملت تكاليف مضافة واستثمارات جديدة، ووضع خطط جادة لهذا الغرض أملاً في جني ثمرات هذا التحول مع حلول عام 2005 وفقاً لتصريحات (توني بلير) رئيس وزراء بريطانيا (WWW. Alriyadh-np-2002).

ويتطلب الدخول إلى عصر الحكومة الإلكترونية توافر مقومات عديدة، تتقدمها الإرادة السياسية، والوعي المناسب لدى المواطنين، وتوافر التقنيات والمهارات، وكذلك النية الصادقة والعزم على بناء عقد جديد بين الحكومة والمواطنين. وفي هذا السياق فإن الحكومة الإلكترونية ليست وصفة جاهزة للاستخدام، وإنما تستلزم التهيئة المناسبة لمقوماتها العديدة، لأن العوامل البيئية الداخلية والخارجية تلعب دورا حاسما فى ترسيخها و تعزيزها.

مفهوم الإدارة الإلكترونية:

تتعرض معظم الأنشطة الإدارية الآن إلى تحولات كبيرة في تطبيقاتها تسبب فيها التطور السريع الحاصل في تقنية المعلومات. كما شهدت الإدارة - فكراً وممارسة - تطوراً ملحوظاً هي الأخرى أيضاً. فالإدارة الإلكترونية هي استخدام الوسائل والتقنيات الحديثة بكل ما تقتضيه الممارسة أو التنظيم أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان، ويطال هذا المعنى حتى الأمور غير الإدارية.

وتتيح الإدارة الإلكترونية مزايا متعددة الأوجه على اقتصاد المنظمة وشكلها المؤسسي وحضارتها الجديدة ، فهي تساهم إلى حدٍ كبير بتعزيز دور المستهلك أو العميل في تنمية الأداء المنظمي ورفع مستوى كفاءة الأداء وإجراءات العمل من خلال رد الفعل الآني أو الفوري الذي تتيحه خصائص الإدارة الإلكترونية ، على نقيض الاتجاه التقليدي الذي كان أغلب الاهتمام يذهب إلى دور الإدارة وطاقمها نحو تطوير الأداء المنظمي ومراقبته.

إن التوسع في مفهوم الإدارة الإلكترونية يفتح آفاقاً جديدة لمزيد من التوقعات، لاسيما أن الإدارة الإلكترونية ستعمل حتماً خارج إطار الانطباع الذهني الذي يراود الكثيرين حينما يتصورون بأنها لا تخرج عن كونها تنفيذ عمليات روتينية أو تبادل بيانات إلكترونية، أو أنها عملية تسوق إلكتروني أو عرض إلكتروني، إذ إن الإدارة الإلكترونية إنما هي مدخل تكاملي لاستثمار الجهد والوقت والحيز والكينونة الاقتصادية، وتعزيز الخدمة وتحقيق الرضا للجميع، فضلاً عن أنها عمل مستمر. وعموماً فإن نظاما كهذا يعمل على مدار الساعة، وليس فيه فترات تستوجب إغلاق المنافذ وخلق طوابير الانتظار، وكل شيء مبرمج ومحسوب ويخضع لمثالية الشفافية والـ اهة، فلا مجال للإنترنت أو الشبكة الإلكترونية أن تجامل. ولو نظرنا إلى هذا الأمر فإن اتصالا يتحقق خلال ثوانٍ محدودة بين مركز التسجيل العقاري ودائرة الضرائب على بعد أميال ومسافات شاسعة، فلا وساطة ولا مجاملة في تدوين الإعفاء الضريبي للمكلف أو ضرورة تسديد لالتزاماته على الفور. وهكذا يتسع مفهوم الإدارة الإلكترونية ليحمل معه الحالة الحضارية الممكنة .

وتتطلب الإدارة الإلكترونية على النحو الذي ذهبنا إليه إلى كفاءات ومهارات متخصصة، فضلاً عن حاجتها إلى عناوين وظيفية ومساقات عمل جديدة. وفي هذا الإطار فإن الدخول إلى هذه العناصر يستوجب إطاراً معرفياً وميداناً يرقى بخصائصه ومعاييره النوعية إلى مستوى المهام الجديدة. كما ينسحب هذا المطلب إلى جميع العناصر المنظمية الأخرى، وعلى وجه التحديد البنية المنظمية وما تتيحه من مرونة وقدرة على التكيف مع سرعة التغيرات التي تطرأ على الإدارة .

وفي معرض التطرق إلى كلفة التكنولوجيا التي تستخدم في الإدارة الإلكترونية، يتضح من مؤشرات التطور السريع في هذه التكنولوجيا أن انخفاضاً سريعاً طرأ على كلفة منظومات الاتصالات والحاسب التي تعدّ أهم ركائز الإنترنت، إذ شهدت المدة (1984-1996) انخفاضاً في أسعار الحواسيب إلى الخمس، وانخفاضا آخر في أسعار خطوط الاتصالات السريعة ما بيــن (1990-1996) بمقدار 5% تقريباً. فضلاً عن انخفاض أسعار الاتصال بالإنترنت لعشرين ساعة من الاستخدام في الشهر في الدول السبع (G7) من 68 دولاراً في عام 1995 إلى 20 دولاراً في عام 1996.

ومن المتوقع أن يستمر هذا الانخفاض في هذه المنظومة إلى الحد الذي تصبح فيه الدول النامية قادرة على حيازة مثل هذه التقنية، وعند حدوث ذلك فإنه سيساهم حتماً في خفض كلفة المعاملات والرسوم المترتبة على إنجازها في الدوائر التي تعتمد هذا النظام. وغنيٌ عن القول بأن بعض الدول النامية قد شرعت فى تقديم خدمة الإنترنت بأسعار شبه مجانية لتشجيع المستفيدين على استخدامها.

مفهوم الحكومة الإلكترونية:

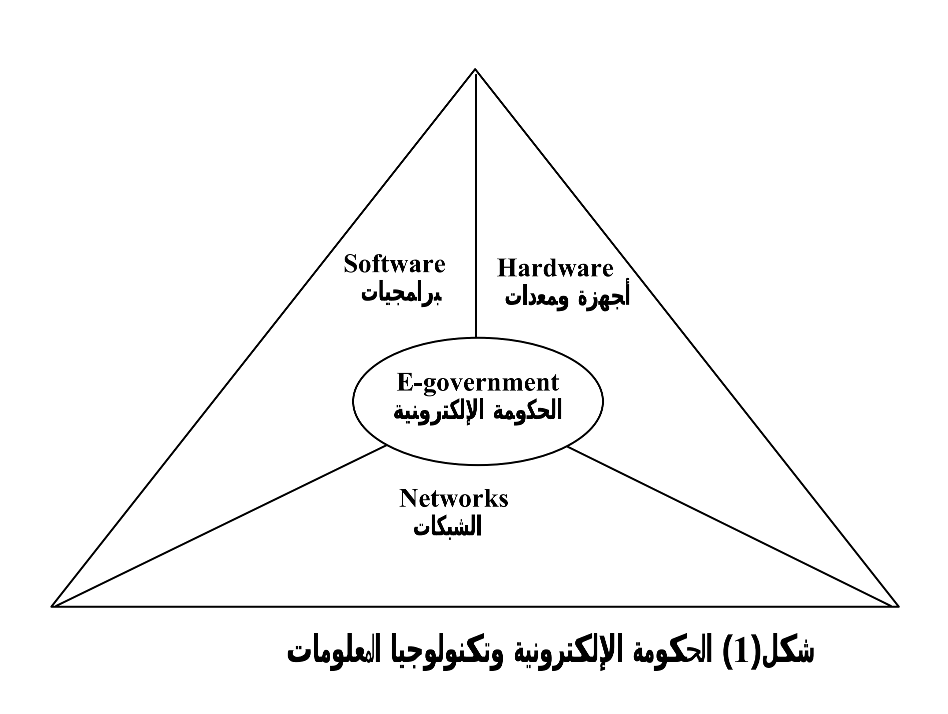
ينطلق مفهوم الحكومة الإلكترونية من خلال ما عرضته الأدبيات الحديثة في الإدارة ذات الصلة بتطور التقنيات الإلكترونية في الإدارة، إذ يعدّ تناول مفهوم الإدارة الإلكترونية مدخلاً مهماً لتعريفها وفق المفاهيم المرادفة لها كالحكومة الرقمية والتسويق الإلكتروني والتجارة الإلكترونية والأعمال الإلكترونية والمكاتب الإلكترونية وغيرها (حسن، 2002، ص6) .

وإذا كان البعض يستخدم اليوم عبارة "الحكومة الإلكترونية" للحديث عن عملية استخدام وسائل الإعلام والاتصال وتقنياته الحديثة لتطوير أداء الإدارة، ولاسيما تلك التي لديها علاقة مباشرة بالمواطنين فإن البعض الآخر لا يرى موجباً لاستعمال مثل هذه العبارة ويقترح الاكتفاء باستخدام عبارة "الإدارة الإلكترونية" لتأدية المعنى ذاته. (الرياض @ نت، 2002).

وعموماً ذاع استعمال عبارة الحكومة الإلكترونية مؤخراً في عدد من البلدان الصناعية وبعض البلدان الخليجية ودول الاتحاد الأوروبي سعياً من هذه الدول إلى إيجاد أرضية مشتركة لتوحيد وتنميط وقياس الإجراءات الإدارية ومحاولة تيسير العلاقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة .

إن أغلب المحاولات في مجال تطبيق الإدارة (الحكومة) الإلكترونية لا تزال بكراً وهي في بداية الطريق، وهذه المحاولات في معظمها تعدّ أحدث المداخل للإصلاحات السياسية والإدارية، وفي هذا السياق فإن الحكومة الإلكترونية هي معرفة متطورة في تطور المعرفة الإدارية وتقنياتا التطبيقية ومهاراتا المهنية. فهي تقوم بإغناء الفكر الإداري بمفاهيم تتصل بالمعرفة الإلكترونية وتقنيات الاتصالات والمعلوماتية. إن هذه العلاقة بين إدارة الأنشطة والممارسات الحكومية والمعطيات الإلكترونية تعكس بوادر النهوض بجودة الأداء وعقلانية القرارات المختلفة. وفي هذا السياق تمارس الإدارة بعناصرها المختلفة كما تتضح في الشكل رقم (1) الذي يعكس صلة الحكومة الإلكترونية بتكنولوجيا المعلومات من تخطيط وتنظيم واتصالات وتوجيه ورقابة وفقاً للمعطيات الإلكترونية وأدواتا المتمثلة بالآتي :

1. الحاسب الآلي: مثلاً للعقل وبما يوفره من قواعد منطقية ميسرة لتوثيق البيانات والمعلومات وتداولها.
2. نظم الاتصال (الشبكات): مثلاً لشبكة الأعصاب بما يوفره من سرعة نقل البيانات والمعلومات بين الوحدات الإدارية والمؤسسات والمديريات المختلفة.
3. المعلوماتية (البرمجيات): مثلاً للمعرفة المتجددة بما توفره من صيغ مبرمجة عالية المعرفة لمعالجة البيانات وترجمتها إلى معلومات.

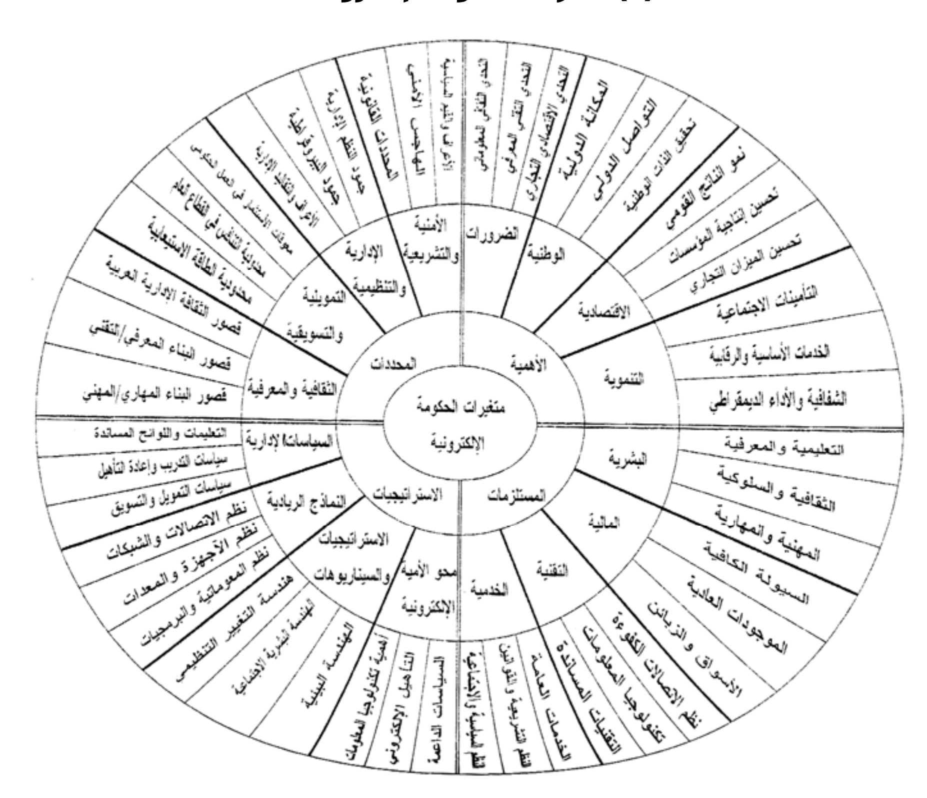


شكل(1) الحكومة الإلكترونية وتكنولوجيا المعلومات

إن متغيرات إدارة القطاع الحكومي على نحوٍ إلكتروني واسعة ومعقدة، فضلاً عن أن تداخل متغيراتا يوحي بصعوبة السيطرة عليها، إلاّ أن عملية تصنيفها وتبويبها ضمن عوامل ومتغيرات يسهل على الباحثين اختيار ما هو مناسب للوجود في تطوير بنية مفهوم الحكومة الإلكترونية، وكما هو موضح في الشكل (2) .

المصدر : حسن ، محمد حربي ، 2002 ، ص 6.

شكل (2) متغيرات الحكومة الإلكترونية



وعلى الرغم من حداثة موضوع الحكومة الإلكترونية، فإن جهوداً مهمة بذلت لتطوير شامل لهذا الموضوع، إذ يشير مصطلح الحكومة الإلكترونية إلى مقدرة الحكومة على تحسين الخدمات المقدمة إلى المواطنين باستخدام التكنولوجيا، وفي الغالب يكون ذلك مرتبطا باستخدام وتيسير تكنولوجيا الإنترنت، حيث إن الحكومة الإلكترونية على سبيل المثال يمكنها أن تضم نظام الإجابات الصوتية (الهواتف) وكذلك يمكنها إيجاد أكشاك معلومات ووضعها في الأماكن التي يمكن للمواطنين الوصول إليها والاستفادة منها.

إن مضمون مصطلح الحكومة الإلكترونية ارتبط باستخدام نتاج الثورة التكنولوجية في تطوير أهداف عمل المؤسسات الحكومية، فضلا عن توسيع قاعدة المستفيدين من الخدمات العامة، وإتاحتها للجميع وتحسين أساليب تقديمها للمواطنين، ويحمل مفهوم الحكومة الإلكترونية إشارات فلسفية ينطوي عليها إجراء تغيير نوعي على إعادة النظر بمفاهيم الإدارة العامة ومضامين الخدمة العامة. وعلى هذا الأساس تنسخ الصورة التقليدية للحكومة وتستبدل بممكنات واقع جديد تصاغ في ضوئها العلاقات التبادلية بين الأجهزة الحكومية من جهة وجمهور المستفيدين من خدماتا من جهة أخرى في أي زمان ومكان (العواملة، 2002: ص 150).

واتسع مفهوم الحكومة الإلكترونية أوسع من كونا وجود حواسيب وبرامجيات وإنترنت وغيرها من تقنيات، إذ إنا إدارة شاملة لمختلف أوجه العمليات اللوجستية والأعمال الإلكترونية والتجارة الإلكترونية وإدارة الإمداد وإدارة العلاقات العامة وعرض الكتالوجات الخاصة بالخدمات الحكومية وضبط طلبات الحصول على الخدمات وتلبية حاجات عميل الحكومة (المواطن) وتنظيم

العلاقة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص والهيئات الرسمية وغير الرسمية. كما تشمل الحكومة الإلكترونية كذلك تمكين المؤسسات المختلفة من تسيير أعمالها إلكترونيا دون العودة في مهام كثيرة إلى المراكز القيادية العليا.

أ - مجالات الحكومة الإلكترونية: Scope of E-Government

تتسع أعمال وعمليات الحكومة الإلكترونية لتشمل مجالات عديدة، ويمكن تقسيم الخدمات المقدمة تحت راية الحكومة الإلكترونية إلى الفئات الثلاثة الآتية (Mampu online pp.2-3,2002):

1. حاجة المواطنين والشركات إلى الخدمات الحكومية: Business to gov. Services

وتشمل هذه الخدمات الرواتب وتقديم الشكاوى والمعلومات والاتصالات والتجهيز الإلكتروني والشئون العامة ورعاية العملاء والانتخابات وغيرها.

2. الخدمات داخل المؤسسات: Intra-agency services

وتشمل هذه الخدمات البحث والاتصالات والتخطيط وصياغة السياسات وتنفيذها وإدارة المشاريع وإدارة المـوارد البـشرية وخدمات الإسناد والتمويل ونحوها.

3. الخدمات بين المؤسسات: Inter-agency services

وتشمل هذه الخدمات متابعة المشاريع والأمور العامة وخدمات المعلومات وإدارة الموارد البشرية والتعليم والتدريب والتخطيط والتنمية والموازنة وملفات الهزين وإدارة التخزين المتكامل والحسابات.

إن مجالات الحكومة الإلكترونية على النحو الذي ذكرناه، تعد أهم مظاهر الحكومة الإلكترونية، والتي تربط المواطن بمختلف المؤسسات المدنية، إذ تسهل عملية استخدام تكنولوجيا الاتصال الحديثة إمكانية إلغاء أو التقلـيل من مراجعة المواطنين لموظفي الحكومة مباشرة للحصول على الخدمـات الحكومية (العزام،2001، ص10)، فضلاً عن إمكانية ربط المواطن مـع أكثر من دائرة ومؤسسة تقدم خدمات مشتركة، وذلك من خلال استـخدام تكنولوجيا الاتصالات الحديثة ولاسيما أن حاجة المواطن في أغلب الأحيان تتطلب مراجعة العديد من الدوائر لإجراء تنفيذ معاملة واحدة، إذ تقوم أكثر من دائرة مجتمعة بتقديم خدمة من نقطة اتصال واحدة دون الحاجة إلى مراجعة المواطن لهذه الدائرة كل على حدة .

وفي هذا الإطار، تندفع الحكومة الإلكترونية نحو تبني منهج التعاون (Collaboration) والتشاركية مع مختلف القطاعات لمواجهة التحولات والمؤثرات التي أنجبتها العولمة وما تفرع عنها من نظم تكنولوجية واتصالات إلكترونية، أدت جميعها إلى إعادة هندسة المفاهيم الإدارية على نحو واسع في العالم، وأصبحت المباشرة نحو توسيع قاعدة المشاركة بين الحكومة الإلكترونية والقطاع الخاص أحد عناصر الدفع للحكومة الإلكترونية كشريك استراتيجي لتحقيق التنمية المنشودة، وإذا كان الأمر كذلك في الدول المتقدمة فإن الدول النامية والعربية على وجه التحديد هي أكثر حاجة لهذا النوع من التحول في مجال الوجهة الحكومية وإعادة تأهيل القطاع العام للتعامل مع المعطيات الإلكترونية.

ب - استراتيجيات الحكومة الإلكترونية

تقوم صياغة استراتيجية الحكومة الإلكترونية على دعامتين هما: الاستفادة من الإمكانات التي تقدمها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمتمثلة بمختلف المنتجات التي وصلت إليها في تطوير وتحسين أداء المؤسسات الحكومية، وكذلك الاعتناء بالمواطن من حيث تقديم الخدمات الحكومية وتوفيرها المستمر على مدار الساعة وأيام العطل وتوفير الجهد والوقت المبذول في التنقل والانتظار.

وتستهدف الحكومة الإلكترونية من تطبيق هذه الاستراتيجية توفير النفقات العامة والسيطرة على الإجراءات والمعلومات وتبسيطهما، فضلا عن تحقيق مبدأ المساءلة وتدقيق السلوك الوظيفي وتحسين صورة الخدمة المدنية ومؤسساتا وبناء جسور الثقة بينها

وبين المواطن (عوجان، 2000، ص10). كما تستهدف استراتيجيات الحكومة الإلكترونية تحقيق أفضل علاقة بين مؤسساتا وبين ا‍لتمع الإلكتروني E-Society ، وتتجه الحكومات إلى تطبيق استراتيجياتا ضمن أنموذجين وفقا لما يأتي (العزام، 2001 ص ص 13-14):

أولا: النموذج المركزي:

تتولى القيادات الحكومية العليا في هذا النموذج اتخاذ قرارات الحكومة الإلكترونية، ومن ثم يتم تفويضها وفقا للضرورات التطبيقية بعد تحديد الإجراءات التفصيلية بالتنفيذ. وتحدد لهذا الغرض إحدى الدوائر المتخصصة بالتكنولوجيا والمعلوماتية في ا‍لال الذي تحدده الحكومة، ولعل تجربة سنغافورة تعكس هذا الاتجاه حينما تم دمج كل من سلطة الاتصالات والإحصاءات العامة بمؤسسة واحدة سميت بسلطة تطوير المعلوماتية، إذ تقوم هذه السلطة بتطوير تكنولوجيا المعلومات، بالإضافة إلى تقديم النصح والمشورة الفنية في هذا ا‍لال لمختلف الدوائر والمؤسسات الحكومية.

ويهدف هذا الاتجاه إلى تعزيز هذه الاستراتيجية من خلال استصدار قانون يجعل من هذه العملية هما سياسيا ومشروعا من المشاريع المركزية والسعي إلى تجهيز البلد بإدارة إلكترونية يستفيد منها عامة الناس. ويتطلب الأمر استمرار الدولة في تحمل النفقات المتولدة عن إنشاء الإدارة الإلكترونية وما يتفرع عنها من تيسير الإدارة وتطوير معداتا وأدواتا وأدائها.

كما يتضح النموذج المركزي عربيا في النموذج المصري ضمن إطار الخطة التنفيذية التي انبثقت عن استراتيجية الحكومة الإلكترونية للمدة الزمنية (2000-2010)، إذ تتطلب الاستراتيجية تطبيق الحكومة الإلكترونية إمكانات ومستلزمات هائلة يستلزم تنفيذها وضع خطط مرحلية تتابعيه. وقد أشارت دراسة (الزعبي، 2001، ص ص 205-106) إلى المسار التنفيذي لاستراتيجية الحكومة الإلكترونية في النموذج المصري وعلى النحو الآتي:

المرحلة الأولى: وتعد مرحلة العقد الجديد بين الحكومة والمواطن في تقديم الخدمات العامة. ويقوم هذا العقد على الانتقال من ا‍لهول الذي يتغير باستمرار إلى المعلوم في الإجراءات ومن متطلبات تقديم الخدمة ومعايير الخدمة المقدمة. وقد بدأت هذه المرحلة منذ أكتوبر 2000. ومن آليات تلك المرحلة مقار الحكومة على شبكة الإنترنت، التليفون والفاكس (رقم 131)، نقاط أداء الخدمة (خدمة عامة بمقابل) وما زالت هذه المرحلة قائمة.

المرحلة الثانية: مرحلة مكتب الاستقبال الإلكتروني: وتقوم هذه المرحلة على وضع التكنولوجيا بين مقدم الخدمة والمواطن كوسيلة لتطوير الخدمة المقدمة وجعل الإنترنت وسيطا في التعامل، وتنتهي رسميا بحلول عام 2003.

المرحلة الثالثة: مرحلة إعادة هندسة الإجراءات الحكومية وميكنة العمليات الحكومية وتنتهي عام 2008.

المرحلة الرابعة: مرحلة تكامل الأنشطة والخدمات الحكومية: وذلك بغرض الربط بين كافة الخدمات والجهات الحكومية ببعضها البعض بعد الانتهاء من المرحلة الثالثة والتي من المخطط الانتهاء منها بحلول عام 2010.

إن النموذج المركزي للحكومة الإلكترونية له ضروراته في تيئة البيئة الإلكترونية وإنضاج معالمها والتي كانت لهذا النموذج أهميته في نجاح تجربة الحكومة الإلكترونية في العديد من التجارب الناجحة التي شهدتا الدول الآخذة في النمو ومنها سنغافورة وماليزيا.

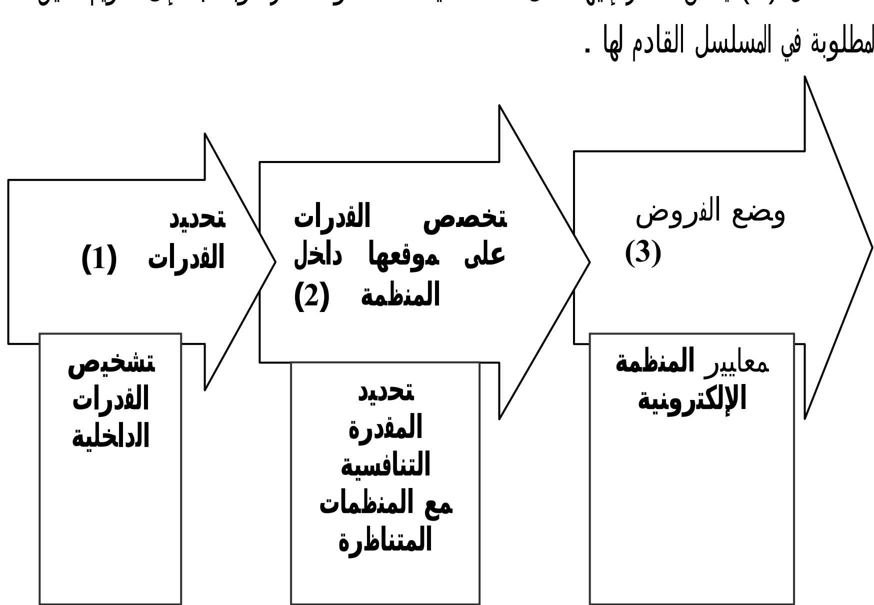
نحو صياغة جديدة لاستراتيجية الحكومة الإلكترونية:

تنطلق الاستراتيجية الشاملة للحكومة الإلكترونية من رؤية توافقية للمؤسسات والمواطنين معًا لمنفعة الأمة التي تتولى شئونا على قدر مهم من الدقة والسرعة وتحسين الخدمات والأداء والسلعة وفق شراكه ذكية بين مختلف شرائح ا‍لتمع الرسمية وغير الرسمية. ومع

توظيف معطيات تكنولوجيا المعرفة والمعلوماتية والاتصالات تسعى الحكومة الإلكترونية إلى طرق أبواب جديدة في تنفيذ مهامها المختلفة. وعلى هذا النحو يتم تحديد معالم جديدة لصياغة الاستراتيجية العامة للدولة وفي إطار تكنولوجيا الأعمال والتي تشمل الأطر الإرشادية للصياغة، كما يأتي: (Booz-Allen & Hamilton, 2002).

1. تحديد عناصر القوة التي تعول عليها الحكومة في مرحلة شروعها بالتنفيذ لبرنامج الحكومة الإلكترونية، إذ يساعد ذلك في إطار مفهوم التحول الاستراتيجي على تحديد الكيفية التي تترجم بها الحكومة ومؤسسات الخدمة المدنية استراتيجياتها إلى مرتكزات القدرة الفعلية والمتوقعة إلى الأداء المستهدف. كما تثير القيادات الحكومية إثارات طموحة حول ما الذي يجب أن تفعله المؤسسة الحكومية لكي تظهر بصورة مميزة عن المؤسسات المناظرة لها إقليميا وعالميا؟ وتردف هذا التساؤل بآخر يصوب نحو كيف عليها أن تدخل إلى القدرات الجديدة المطلوب توظيفها في استراتيجيتها الجديدة ؟
2. تجزئة قدراتها التنظيمية والبشرية والتكنولوجية ومقابلتها مع القدرات التي حددت في الفترة السابقة، إذ يتم توزيع محاور القوة المستهدفة على القدرات الفعلية داخل المؤسسات الحكومية، والوقوف من خلال ذلك على طبيعة التناسب بين الطموح والواقع الفعلي، فضلا عن تحديد جميع الموارد والمكافآت ومستلزمات ردم الفجوة إن وجدت.
3 . بناء فروض تعكس القيم والاتجاهات المأمولة والتي من شأنها أن تحيل الاستراتيجية الجديدة إلى عالم الواقع الجديد، فضلا عن وضع افتراضات تتناسب وإعادة هندسة العمليات ضمن المهام التي تواجه الحاجات الجديدة وطموحات المواطنين والدولة، مع إدارة الصراع الذي قد يحصل نتيجة مقاومة التغيير أينما يحدث في مؤسسات الدولة وغيرها.

إن المراحل التي مر ذكرها والتي يوضحها الشكل (3) يمكن النظر إليها على أنها عملية متصلة ومستمرة وبحاجة إلى تقويم دقيق لما يفصح عنها لتلبية التوقعات والتغيرات المطلوبة في المسلسل القادم لها .



شكل (3) معالم صياغة استراتيجية الحكومة الإلكترونية

إن صياغة الاستراتيجية على النحو الذي ذكرناه آنفا يساعد كثيراً في ابتكار الكيفية والطرق للنهوض بشكل عام لواقع المنظمات الرقمية سواء كانت حكومية أو في مجال القطاع الخاص، فضلاً عن التحول نحو تقديم السلع والخدمات للجمهور إلكترونياً وتعزيز سبل وأدوات التجارة الإلكترونية .

ج - استراتيجيات إسناد التحول إلى الحكومة الإلكترونية:

لاشـك أن الاستراتيجية الشاملة للتحول إلى نظام وآليات عمل جديدة ليست بالأمر اليسير، ويتطلب وضع استراتيجيات مساندة (Support Strategies) تحقق الأهداف الاستراتيجية للحكومة الإلكترونية، إذ تنطلق الاستراتيجيات المساندة من مضمون التحديات الواسعة التي تواجه الحكومة الإلكترونية. وفي هذا الإطار حدد (أبو سديرة، بدون تاريخ، ص ص 1-2) أهم التحديات في إطار الدول النامية وهي على النحو الآتي:

التحدي الأول:

القضاء على البيروقراطية التي يواجهها المواطنون بصورة يومية والتي تعني التعقيدات المصاحبة لتوفير الخدمات وإنهاء المعاملات، حيث تعاني الأجهزة الحكومية في معظم الدول النامية من تدنٍ شديد في مستوى أداء الخدمات للمواطنين. وتتسم تلك الأجهزة بوجود شبكة معقدة من الإجراءات الروتينية واستخدام الأساليب اليدوية، الذي من شأنه إطالة زمن تقديم الخدمة علاوة على ما تتسم به الإجراءات اليدوية من :

- الافتقار إلى الدقة
- احتمال ضياع حقوق طالبي الخدمة
- زيادة تكلفة أداء الخدمة
- تعطل الأعمال وتعرض الوثائق والمستندات المصاحبة للخدمة للتلف
- تعدد المكاتب التي يضطر المواطن إلى الذهاب إليها بل وفي كثير من الخدمات يستلزم إنهاؤها إلى أكثر من جهة.

التحدي الثاني:

أسلوب تأدية الخدمة ذاتها للمواطن، ولمواجهة ذلك التحدي أصبح لزاما على الحكومة أن:

- تعيد النظر في إعادة هيكلة جهازها الإداري للنهوض بمستوى الخدمات التي تقدمها.
- تغير شكل علاقتها مع المستفيدين من خدمتها لمحاولة القضاء على المشكلات المتمثلة في الانتظار في الطوابير الطويلة وتعدد الجهات المختلفة، وأيضا عدم توفير الخدمات في الأوقات التي تناسب هؤلاء المستفيدين.
- تقبل أن يكون هناك تقييم من قبل المواطنين لمستوى أداء وتوصيل الخدمات الحكومية لتكون محل مقارنة مع الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص بكفاءة عالية في عدة نواح مثل الجودة والدقة والوقت وسهولة التعامل.
- وقد يضاعف هذه المشاكل:
  - زيادة الكثافة السكانية
  - ظهور طوابير الانتظار
  - سوء معاملة الموظف العام للمواطن
  - تفشي ظاهرة الفساد الإداري

التحدي الثالث:

دور الحكومة كمحفز اقتصادي، فمع ظهور القدرات الهائلة لصناعة المعلومات تم الانتقال إلى مرحلة اقتصاديات المعلومات، وتغيرت الرؤية تماماً، وأصبحت المعلومات تمثل أكبر صناعة في العالم. ويمكننا اعتبار المنتج النهائي هو المعلومات في صورتها الإلكترونية والتي يتم تبادلها من خلال الشبكات عبر الحدود والبلاد وأصبح تطوير التعاملات الإلكترونية ومنها الخدمات الحكومية من مستلزمات نجاح الحكومات الاقتصادية العالمي.

وينتظر أيضا أن تغير الحكومة من هيكلها المتعلق بتقديم الخدمات، والذي ظل لعقود متتالية دون تغيير، حيث يقوم الموظفون بأداء وخدمة المواطنين من خلال المنافذ المخصصة لهم لتكون لدى المواطنين قناعة بأن هناك العديد من الطرق التي يمكن من خلالها تطوير الخدمات الحكومية. وفي إطار التحديات التي مر ذكرها فإن ثمة استراتيجيات مساندة تشكل بمجموعها مراحل تتابعيه تحقق التحول المنشود إلى الحكومة الإلكترونية

وهي على النحو الآتي (أبو سديرة ، ص 4-5) :

مراحل التحول إلى الحكومة الإلكترونية

المرحلة الأولى: مرحلة النشر الإلكتروني:

ويجب أن يسبق تنفيذ تلك المرحلة إعداد وتنفيذ خطة عمل لاستكمال الآتي:

- تبسيط وتنميط النماذج المستخدمة لتأدية الخدمات.
- الإعلام المتمعي عن بدء توفير تلك الخدمات من خلال وسائل الإعلام والندوات المتخصصة.
- إتاحة إمكانية ملء النماذج الآنية بعد طباعتها من شبكة الإنترنت وقبولها لدى جهات تأدية الخدمات.

المرحلة الثانية: تنفيذ المعاملات الحكومية على شبكة الإنترنت On-line:

- تدف هذه المرحلة إلى إناء المعاملات أو جزء منها مباشرة من خلال شبكة الإنترنت أو شبكة الهاتف أو أكشاك الخدمة الجماهيرية.
- في الحالة الأولى يجب الاتفاق أولا مع جهات تأدية الخدمة على قبول تلك الطريقة في إناء تلك المعاملات واستصدار القرارات التي تيسر ذلك ثم يتم الاتفاق على مستوى الميكنة المطلوبة لكل خدمة وتطوير النظم التي توفر تلك الإمكانية مع ضرورة التأكيد على إتاحة القدر الملائم للسرية والخصوصية لكل خدمة على الشبكة.
- ويتضمن الأسلوب الأول النشر على شبكة الإنترنت من خلال بناء موقع يضم صفحات معلومات عن الخدمات الحكومية، كل منها يختص بنوعية معينة من الخدمات، وتشمل بالإضافة إلى المعلومات المنشورة لكل خدمة، صورة للنموذج المستخدم لتأدية تلك الخدمة والذي يمكن طباعته وملؤه بعد الاتفاق مع الجهة المعنية.
- أما الأسلوب الثاني فيتلخص في نشر نفس الخدمات من خلال شبكة الهاتف ولكن في صورة صوتية وباستخدام أرقام هاتف تخصص لهذا الغرض، ويتطلب ذلك بناء قاعدة بيانات صوتية وإتاحتها لأكبر عدد من المشتركين في نفس الوقت.
- أما الأسلوب الثالث فهو استخدام أكشاك خدمات يتم توصيلها إما بشبكة الإنترنت لاستخدام الموقع المخصص لذلك على الإنترنت، أو من خلال استخدام اسطوانة مسجل عليها نفس البيانات ويتم قراءتا من خلال الجهاز، حيث يتم إطلاع المواطن على تفاصيل الخدمة وطباعة نماذجها لملئها والتوجه با لجهة تأدية الخدمة لإتمامها.

المرحلة الثالثة: تكامل الأعمال الحكومية لتحقيق الترابط الإلكتروني:

- الهدف من هذه المرحلة هو تحقيق الربط الإلكتروني الكامل بين قواعد البيانات الحكومية وإتمام جميع المعاملات والخدمات مباشرة من خلال ذلك الربط، ويتطلب تنفيذ تلك المرحلة استكمال بناء النظم وقواعد البيانات في الوزارات والمصالح التي تقدم خدمات جماهيرية، على أن تتوافر لتلك القواعد إمكانية التحدث مع بعضها البعض وأيضا وجود شبكات اتصالات على أعلى درجة من الاستقرار وبما يضمن السرعة والسرية والأمانة في نقل المعلومات.
- كما يتطلب ذلك تطوير أسلوب تقديم الخدمات بالجهات الحكومية لاكتساب القدرة على التعامل مع منظومة الأعمال

الإلكترونية، مع توفير آليات تضمن السرية والخصوصية اللازمة لإجراء تلك المعاملات.

- أما في الحالة الثانية فيمكن إنهاء بعض الخدمات من خلال الهاتف مباشرة، وهي الخدمات التي تستخدم البيانات الرقمية في إنهائها مثل العمليات المصرفية.
- أما في الحالة الثالثة والتي يمكن اعتبارها خصخصة للخدمات الحكومية فيقوم العاملون بها باستلام مستندات ورسوم تأدية الخدمة من المواطن والقيام بإنهائها في الجهة الحكومية نيابة عن المواطن.
- ويتطلب تنفيذ تلك المرحلة توفير بيئة قانونية ومالية وأمنية مناسبة علاوة على وجود بنية تحتية قوية للاتصالات والحاسبات مع ضرورة بناء نظم معلومات متكاملة لميكنة الأعمال الحكومية مثل الأرشيف الإلكتروني والحسابات والمشتريات والمخازن الحكومية وشئون العاملين.

ثانيا: النموذج غير المركزي:

يتضح النموذج المركزي كاستراتيجية تنتهجها الدولة في تطبيق برنامج الحكومة الإلكترونية في الدول السباقة إلى تطبيق الحكومة الإلكترونية وعلى وجه التحديد في الهياكل الحكومية الواسعة والكثافة السكانية الكبيرة، إذ إن نضج تجاربها واكتسابها التقاليد والقيم الإلكترونية وقدرتها الهائلة على ابتكار تقنية المعلومات واستخدامها وتوفير خدماتها للمواطنين ورجال الأعمال يؤهلها إلى استخدام النموذج غير المركزي في تطبيق الحكومة الإلكترونية (العزام، 2001، ص 14). وفي هذا السياق، تلجأ جميع الدوائر والمؤسسات الحكومية إلى معايير موحدة في تطبيق سياسات الحكومة الإلكترونية وبرامجها المختلفة بدءاً من توفير معلومات عن الخدمات الحكومية وانتهاءً بإمكانية الحصول على تلك الخدمات من خلال شبكات الاتصال المختلفة دون انتقال المواطن من منزله أو موقع عمله.

والجدير بالذكر أن النموذج غير المركزي لم يأت محض صدفة، وإنما جاء نتيجة لتحقيق الحكومة الإلكترونية في الدول السائرة ضمن الاتجاه غيرالمركزي بثلاثة مشروعات مهمة وهي على النحو الآتي (أبو سديرة، 2002 ، ص3) :

- أولها استخدام الهاتف العادي في إتاحة معلومات كاملة عن متطلبات الحصول على الخدمات الحكومية من التعرف على جهة تأدية الخدمة والمستندات والرسوم المطلوبة إلى توفير إمكانية إنهاء بعض الخدمات بالكامل من خلال الهاتف وخاصة الخدمات التي تستخدم الأرقام مثل التعاملات المصرفية.
- ثاني تلك المشروعات هو استخدام شبكة الإنترنت في عرض تلك المعلومات وتوفيرها لمستخدمي الشبكة، بل وإتاحة إمكانية ملء نماذج الخدمات على الشبكة وإرسالها إلى جهة تأدية الخدمة أيضا من خلال الشبكة واستكمال باقي الإجراءات حتى الحصول على الخدمة دون الانتقال إلى الجهة.
- أما ثالث تلك المشروعات فهو نشر عدد من أكشاك تأدية الخدمات في الأماكن العامة وأماكن تجمعات المواطنين.

وتركز تلك المشروعات على تنفيذ عدد من مستويات تقديم الخدمة بدءاً من مجرد نشر معلومات عن الخدمة وحتى مستوى تقديم الخدمة بكاملها بصورة آلية، إلا أن ذلك يتوقف على البنية الأساسية لتلك الشبكات بالدولة، وعلى مدى استعداد الجهاز الحكومي لاستخدام تلك الأدوات.

عموما، فإن هذا النموذج تم الأخذ به في البلدان الكبيرة ومنها الولايات المتحدة الأمريكية في إدارتها الاتحادية وكذلك استراليا وحكومات الولايات الأسترالية وكندا وهولندا وغيرها...، حيث أعدت هذه الدول دليلا موحدا يمكن الرجوع إليه على شبكة الإنترنت وكذلك أعدت دليلا يشمل خصوصية الحكومة الاتحادية (العزام، 2001، ص 36).

د - متطلبات نجاح الحكومة الإلكترونية:

يتجه العالم على نحو واسع لتطبيق الحكومة الإلكترونية إذ شاعت المسميات الكثيرة بذا الخصوص كالحكم الإلكتروني والجمهور الإلكتروني والمعاملات الإلكترونية، وتلوح الكثير من الضبابيات في التعامل مع هذه المفاهيم في الدول العربية والدول الأقل استخداما للإنترنت. (عبدالله، 2001، ص16). والجدير بالذكر أن الحكومة الإلكترونية هي بالأساس عقد اجتماعي ثنائي التأثير تشترك فيه الحكومة والجمهور. وفي هذا السياق يتطلب بذل الجهود لتطوير علاقة الجمهور بالإنترنت وتطوير علاقة الحكومة بالشبكة العالمية. إن أي حكومة ناجحة لابد من أن تختصر الخطوات ومقدار ما تقلص الحاجة إلى زيادة المكاتب الفعلية للوزارة أو الإدارة إلى أدنى حد ممكن، فضلا عن زيادة فاعلية الموظفين. ولغرض نجاح تطبيق الحكومة الإلكترونية لابد من تيئة مجموعة متطلبات وعناصر من أهمها ما يأتي:

1- تمكين المؤسسة أو المنظمة من تسيير أعمالها إلكترونيا باستخدام شبكة الإنترنت والاتصال بالجمهور والموردين وغيرهم.
2- تمكين المنظمات من زيادة خدماتا والسلع التي تقوم بتسويقها وإقامة نظام اتصالات وعلاقات جديدة مع العملاء.
3- ضرورة التأكد من وجود علاقات عمل يمكن الوثوق با بين المؤسسات وأصحاب الأعمال من جهة وبين أصحاب الأعمال والمستهلكين من جهة أخرى.
4- المحافظة على الخصوصية وعدم تديد الإنترنت لها بصورة أو أخرى، وذلك لضمان ثقة الجمهور بالحكومة الإلكترونية والإقبال على التعامل با، الأمر الذى يتطلب وضع تشريعات واضحة لحفظ خصوصية الملفات العامة والحكومية وما يتعلق بتحديد كيفية استخدام المعلومات عن طريق الإنترنت.
5- تمكين المواطن من الوصول إلى الموقع على الإنترنت بسهولة ويسر، فضلا عن تيئة مواقع جيدة وكافية على الشبكة.
6- تحديث معلومات الموقع آنيا (Online) وتقديم الدعم المستمر لمستخدمي النظام.
7- تحديد أساليب عمل الحكومة الإلكترونية ومهامها على نحو شامل ودقيق وتوضيح آليات التنفيذ بمختلف مراحله وما تتطلبه من بنية تحتية مناسبة لتطبيق الحكومة الإلكترونية.
8- توحيد مسارات وطرق معالجة الأعمال اليدوية وإعادة تنظيمها قبل الدخول إلى مرحلة تطبيق الحكومة الإلكترونية.
9- الاستفادة من التجارب الناجحة التي حققها الآخرون في مجال الحكومة الإلكترونية ومحاولة تطوير الواقع .
10- المتابعة والتقويم المستمرين لمراحل الانتقال إلى الحكومة الإلكترونية أو تمحيص آلية التعامل مع انتقال الأعمال الورقية الجارية خلال تنفيذ المشروع إلى الشكل القانوني.

هـ - متطلبات نجاح الحكومة الإلكترونية في إطار عربي:

إن الحكومة الإلكترونية تبدو أكثر وضوحاً وأسهل تطبيقاً في الدول الأوربية وأمريكا واليابان إذا ما قورنت بالدول العربية، لأن تطبيق الحكومة الإلكترونية والتجارة الإلكترونية يتطلب توفر مجموعة متطلبات ساهمت في نجاح مشروع تطبيق الحكومة الإلكترونية في الدول المتقدمة وهي على النحو الآتي:

1. يتمتع الجمهور في الدول المتقدمة بوعي مناسب نحو تقبل استخدام الحكومة الإلكترونية.
2. توفر البنية التحتية اللازمة لإقامة الحكومة الإلكترونية من تقنية وشبكات اتصال ونقل معلومات وما يتفرع عنها من مستلزمات تسهيل مهام الوظائف الحكومية المختلفة .
3. توفر الخبرة Know how من الموارد البشرية المؤهلة لاستخدام تقنيات المعلومات .

4. إمكانية ربط مؤسسات الدولة المختلفة بشبكة اتصالات واسعة تخدم أنشطتها ومهامها ومسئولياتا نحو خدمة الجمهور بسهولة ويسر.
5. مرونة الهياكل المؤسسية وملاءمتها مع مهام ومسئوليات الحكومة الإلكترونية واستحداث وحدات تنظيمية ترعى مصالح الجمهور في إطار الخدمات الإلكترونية وتقويتها باستمرار.
6. وضع القوانين والتشريعات التي تتلاءم مع أعمال الحكومة الإلكترونية ونشاطاتا.

إن هذه المقومات متوفرة في البيئة الأوربية وأمريكا واليابان، فضلاً عن أساس ابتكارها كان بنوعيات وكلفة لا يمكن أن تحصل عليها الدول العربية بذا المستوى.

إن الميزة النسبية (Comparative Advantage) التي تنفرد با الدول المتقدمة أعطت السبق الملحوظ في تطبيق الحكومة الإلكترونية والتجارة الإلكترونية. وفي هذا الصدد فإن التجارة الإلكترونية، تشاطر الحكومة الإلكترونية في هذه المتطلبات بل تسير بنفس المسار أمام جمهور المستفيدين.

إن الإدارة الإلكترونية في القطاع الحكومي والقطاع الخاص هي بالأساس تعتمد منهجا واحدا يركز على توفير الأرضية المشتركة في توحيد إجراءات العمل الإداري وإنجاز المعاملات التجارية وغيرها إلكترونيا، لا سيما أن معظم دول العالم المتقدم تركز على استخدام مفهوم الحكومة الإلكترونية لإنجاز الصفقات التجارية والأعمال الإدارية. وقد طبق هذا المفهوم الذي يربط بين التجارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية في أغلب المؤسسات وعلى وجه التحديد المصارف وشركات التأمين وغيرها.

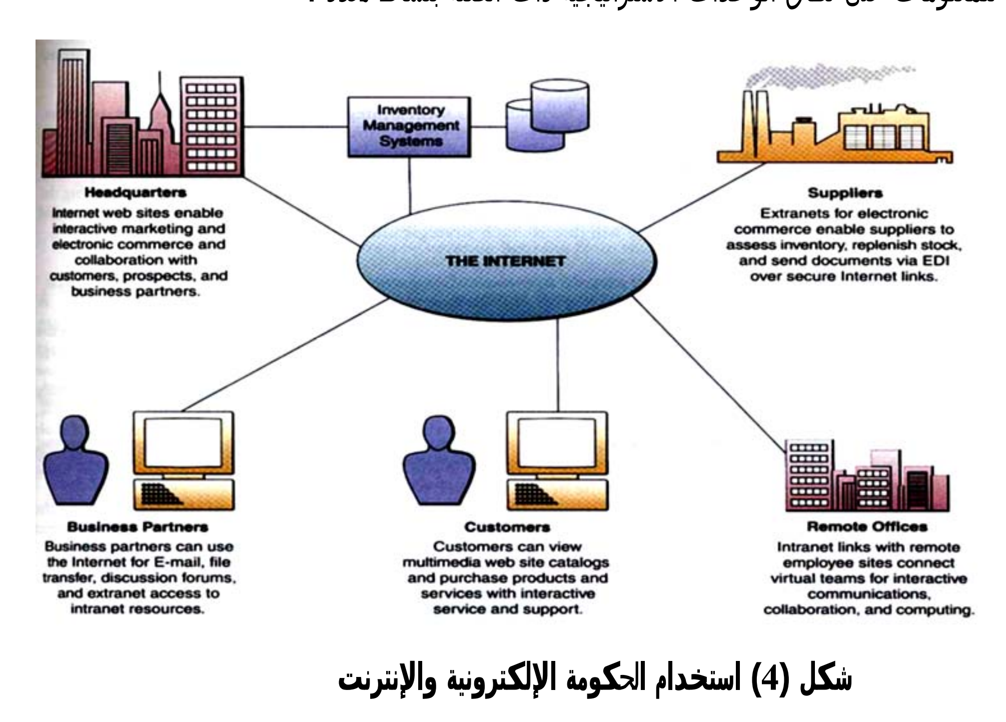
وجدير بالذكر أن التجارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية تتسمان بعدم وجود مواجهة مباشرة بين طرفي العملية الحكومية والعملية التجارية، حيث يتم إجراء وتنفيذ كافة المعاملات، وكذلك التلاقي بينهم من خلال شبكة الاتصالات وعدم وجود أي وثائق ورقية متبادلة، إذ إن كافة عمليات التفاعل بين طرفي المعاملة تتم إلكترونياً. وهكذا تصبح الرسالة الإلكترونية هي السند القانوني الوحيد المتاح لكلا الطرفين.

و - الحكومة الإلكترونية والإنترنت:

احتلت شبكة الإنترنت مكاناً مهماً للغاية في عالم الاتصالات، كما تعد الأداة المشغلة لمفهوم الحكومة الإلكترونية، كما أصبحت طريقاً واضحة لنقل البيانات والمعلومات بين الأفراد والهيئات والدول إلكترونياً. ورغم أن هذه الشبكة لم تخلُ من المخاطر، إذ حدا هذا الأمر بالعلماء إلى نظماً لأمن الإنترنت وحماية عملياته. وعلى هذا النحو غدت الإنترنت جزءاً مهماً في أعمال الحكومة، إذ لا يمكن انتشار الحكومة الإلكترونية من دون الإنتــرنت وبالأخـــص (WWW) ولا وجود للإنترنت دون الحواسيب والاتصالات. وبذلك تعتمد الحكومة الإلكترونية على تكنولوجيتين رئيستين هما تكنولوجيا الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وبنيتهما التحتية والإنترنت.

تشير بعض المفاهيم إلى أن الإنترنت هي مجّمع عالمي لشبكات كمبيوترية مترابطة (ستيل، 1998، ص13) ومع بدء العمل بذا المفهوم يتم اللجوء إلى التحسين المستمر لمهام الإدارة الحكومية وتطبيق نظم الجودة في المنظمات الحكومية والقطاع العام والتي أعطت نتائج مهمة في منشآت القطاع الخاص. والجدير بالذكر أن التحسين المستمر هو جوهر نظام الجودة الشاملة (مصطفى، 1999، ص 1) في هذا السياق، يمكن توضيح الوحدات الرئيسة التي ترتبط من خلال الإنترنت في الشكل (4) والوقوف على كيفية استخدام الحكومة الإلكترونية للإنترنت لتنفيذ مهامها، إذ يشير الشكل إلى

عملية التبادل الإلكتروني للمعلومات على نطاق الوحدات الاستراتيجية ذات الصلة بنشاط محدد .



شكل (4) استخدام الحكومة الإلكترونية والإنترنت

Source: O'Brien, Introduction to IS , 9th. Ed., (2000), P. 139.

يوضح الشكل (4) تبادل المعلومات الإلكترونية عبر الإنترنت بين أطراف عديدة وهي المواقع الإدارية الرئيسة لمراكز القرار والمجهزين والعملاء والمواقع التجارية المنتشرة ضمن مجال الصلة بالأجهزة الحكومية، وكذلك دوائر السيطرة على المواقع المحددة في شبكة الإنترنت. وتشير أغلب الدراسات إلى أن الشركات الرائدة في المجال السلعي أو الخدمي تستخدم تكنولوجيا الإنترنت ـ ابتداءً ـ لأغراض التسويق والمبيعات وتطبيقاتها لخدمة العميل، وهذا ما يعكس تطبيقات الإنترنت بين وظائف الأعمال الخاصة بها، ومنها التطبيقات الهندسية والتصنيعية والموارد البشرية والحسابات. وتستخدم الحكومة تكنولوجيا الإنترنت على نحوٍ تجاري بشكلٍ واسع وبطرق عديدة (O'Brien, 2000, P.138) ومنها الاتصالات بين دوائرها الرئيسة والتعاون بينها، فضلاً عن الاتصالات خارج الحدود الوطنية والإقليمية، إذ يعدّ استخدام الشبكات (Network) أول خطوة في تحقيق ما يسمى بالحكومة الإلكترونية، إذ بالإمكان من خلال ذلك ربط خارطة الأقسام والأطراف التي تحددها مهام الحكومة ضمن نطاق عملها بشبكة اتصال واحدة توفر لها إمكانية استغلال الخدمات التي تتيحها الحاسبات الإلكترونية حيث ينطوي على هذه العملية نقل المعلومات والمستندات والأشكال وغيرها بين تلك الوحدات.

ز - تطبيق الحكومة الإلكترونية في إطار الجودة الشاملة (TQM):

يقترن تطبيق الحكومة الإلكترونية وما يتفرع عنه من أساليب وتقنيات بعملية تطوير الأداء الشامل للمؤسسات الحكومية، فضلاً عن تحقيق مرامي إدارة الجودة الشاملة (TQM) لمختلف الأنشطة والمهمات الإدارية والفنية والبشرية. وعلى هذا النحو تتضح إيجابيات وضرورات التطبيق من خلال مجموعة من الخصائص والسمات الأساسية للحكومة الإلكترونية والتي ينطوي عليها تحسين إنتاجية الخدمة المدنية في إطار بيئة حكومية متعاونة وشراكة ذكيـة (Smart partnership) بين الأطراف المختلفة على نحوٍ

يضمن للحكومة الدخول الواثق إلى عصر المعلومات. وفي هذا السياق، تتطلع مختلف الدول المتقدمة والنامية على السواء للتحول إلى مفهوم الحكومة الإلكترونية، التي أصبحت عنوانا لجودة الحياة.

لقد أتاح تنفيذ مفهوم الحكومة الإلكترونية فرصة ذهبية للقطاع العام في الدول التي تتبناه لتحسين جودة تقديم الخدمات، فضلاً عن تفعيل دور الحكومة نحو تيئة أجواء الكفاءة الإدارية وتقديم خدمات مدنية أكثر استجابة من خلال ظهور أشكال جديدة لتقديم الخدمات. ولعل تقديم جانب من التجارب العالمية يوجه إضاءات مهمة حول إدارة الجودة الشاملة في إطار الجوانب الإجرائية والتطبيقية لمنهج الإدارة الإلكترونية للأنشطة الحكومية (Mampu, 1997, P.1)، إذ تشير إدارة الجودة الشاملة في الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتا في ماليزيا على سبيل المثال إلى إطار اقتصاد حر مفتوح أمام الجميع مع الاحتفاظ بالقيم الأخلاقية والمعنوية المتوارثـــــة (عبد الهادي، 1999، ص10)، وهذا يعني أن يعمل كلا القطاعين في مؤسسة واحدة ويدخل مفهوم الوطن مع مفهوم المؤسسة، أو الشركة. ومن معطيات المنهج الجديد في ماليزيا نحو الحكومة الافتراضية (Virtual Government) كان من خلال الشبكات الإلكترونية، وكان أحد مشاريعها المستقبلية، وتستهدف با التخفيف من التشريعات والقوانين والقيود الإجرائية التي تعترض جودة أداء مؤسسات الدولة المختلفة. وأدركت الحكومة الماليزية أن العالم في طريقه إلى عصرٍ جديد تسقط فيه الحواجز، وليس أمام الحكومات خيار سوى تحضير العقليات والأذهان لرجال الدولة وتيئة الأجواء التي من شأنا أن تمهد الطريق نحو الإدارة الإلكترونية، وتحقيق معايير الجودة الشاملة لهذا القطاع المهم، إذ تستهدف هذه الاستراتيجية تحقيق المنافع الآتية (Mampu (Online, 2002 :

1. تحسين مستوى تقديم الخدمات:

إن تنفيذ مفهوم الحكومة الإلكترونية (E-government) سيؤدي إلى تحسين الخدمات التي تقدمها الحكومة، وسيتمكن المواطنون من الحصول على جودة أعلى وأوسع من الخدمات التي تلبي احتياجاتم الشخصية، إذ إن الخدمات المتعددة ستتيح فرصة الحصول على كل الخدمات بنظام الخطوة الواحدة **(**One-stop shops**) ،** وبما يماثل فكرة الأكشاك. حيث سيتم توفير قنوات عديدة لتسليم الخدمة من خلال الأكشاك، (Kiosks) والحاسب الشخصي (PC) والتلفزيون والهاتف والفاكس. وبذلك سيتم تقديم كل الخدمات الحكومية والتي تشمل المعاملات والمدفوعات والوصول إلى المعلومات من خلال هذه القنوات المباشرة. ويشير (Deming) مؤسس أسلوب الجودة الشاملة إلى أن الفعل المركب لأسلوب (TQM) له فعل مركب في تحسين الأداء، حيث إنه يحقق في سياق الحكومة الإلكترونية النمو النوعي للخدمات التي تقدمها أجهزة المؤسسات المدنية للمواطنين وتخفيض مستوى الأخطاء التي تحدثها الأساليب غير الإلكترونيـــــة (يونس، 2000، ص 191). وعلى الرغم من كون هذا الأسلوب جاء ملازماً للعمليات الإنتاجية، إلاّ أنه أصبح ضرورياً، أو مستلزماً استراتيجياً لجميع العمليات في أية منظمة عامة وخاصة ومختلطة وسلعية وخدمية، وذلك لأن جودة العمليات لا تنفصل إطلاقاً عن الأهداف والمخرجات والنتائج التي تسعى المنظمة للوصول إليها.

2. زيادة فاعلية وكفاءة الحكومة:

تعمل الحكومة الإلكترونية على تصعيد مستوى الاتصال والارتباط بين المؤسسات الحكومية، فضلاً عن تحسين مستوى الاتصال بين الأفراد والمرءوسين في هذه المؤسسات. وبذلك سيتم تحسين العمليات ونظم العمل فيها، ويتبع ذلك تحسين مستوى سرعة وجودة صنع القرار وذلك بسبب التدفق المريح للمعلومات وسهولة الوصول إلى قواعد البيانات، فضلاً عن سهولة استخدام نظم دعم القرارات وأدواتا التحليلية وتحليل المشكلات المعقدة وابتكار حلول عقلانية بصددها. كما ستؤدي الحكومة الإلكترونية بتطبيقها إدارة الجودة الشاملة بمساعدة التقنيات الإلكترونية إلى تحقيق مبدأ المساءلة والشفافية والا اهة الإدارية .

إن معالم التحول إلى إدارة الأنشطة في الأجهزة الحكومية ينسجم إلى حدٍ كبير وتعريف معهد المواصفات البريطاني (British Standard Institution BSI) من أن إدارة الجودة الشاملة هي فلسفة إدارية تشمل كافة المهام والأنشطة التي يتحقق عندها الإشباع الكافي لحاجات المواطن وتوقعاته من أداءات دوائر الدولة المختلفة وفقاً لمقاييس الفاعلية والكفاءة والإسهام الجاد لجميع موظفي الخدمة المدنية بجهود مخلصة نحو تنفيذ مسئولياتم طبقاً لفلسفة التحسين المستمر لجودة المهام والعمليات الإدارية على نحوٍ شامل(Rajnish, 1995, p.131) ويتطلب هذا المنهج التزام القيادات الحكومية بالدعم الإداري المستمر للجودة وأهدافها وربط رضا المواطن بطبيعة الخدمات التي ينهض با الجهاز الحكومي عبر مختلف مؤسساته وموظفيه، وبذلك فإن التطور المستمر للانطباع الذهني لدى المواطن ومستوى الرضا الذي يعكسه المواطن بسلوكياته والتزاماته تجاه الحكومة إنما هو مؤشر مهم وخطوة رئيسة لرسم الطريق أمام تطور الحكومة الإلكترونية ومراميها الحضارية.

كما تمتد متضمنات الجودة الشاملة لتشمل كذلك في مراميها تلبية حاجة جميع المستفيدين، إذ تنعكس عملية تطوير العمليات الإدارية بشكلٍ مباشر على تطوير نظم التقارير الإدارية (Management Reporting System) (MRS) وتعدّ هذه النظم إحدى المرتكزات الرئيسة التي تقوم على أساسها الحكومة الإلكترونية، فضلاً عن أنا إحدى غايات عمليات اتخاذ القرارات. كما تمثل نظم التقارير الإدارية أحد النظم الفرعية لنظم المعلومات الإدارية مثلها مثل نظم دعم القرارات ونظم أتمتة المكاتب.. وبذلك فإن (MRS) تزود الإدارة بمعلومات الجودة عن أنشطة المنظمة بنوعيها النمطية وغير النمطية لأغراض اتخاذ القرارات بسرعة ودقة وموثوقية. وفي سياق عمل الحكومة الإلكترونية فإن هذه التقارير تعدّ وتوزع إلكترونيا، مقروءة على الشاشات الطرفية، فضلاً عن تنوعها ومضاعفة مرات إصدارها، وهذا على خلاف الطريقة التقليدية التي كانت سببا في تأخير إنجاز معاملات المواطن في مواقع إدارية مختلفة، وغالباً ما تستخدم نظم (MRS) لأغراض التخطيط والرقابة الإدارية والتي تتناول موضوعاتا مختلف الأنشطة الإدارية والفنية، وتتكامل مع نظم معالجة المعاملات التي تلبي حاجات الإدارة التشغيلية.

وبخصوص تنوع التقارير التي يعدها نظام (MRS) فإن هنالك تقارير عديدة منها ما يأتي: (الحسنية، 1998 ، ص ص 227-233)

1- التقارير الدورية (الدولة) Scheduled reports: وتتضمن التقارير الأسبوعية أو الشهرية أو الفصلية ... وغيرها وهي تقارير رقابية في أغلبها.
2- التقارير الاستثنائية Exception reports: تنتج هذه التقارير في حالات الطلب المفاجئ من الإدارة عليها، وغالباً ما تستخدم لأغراض الرقابة على الأداء.
3- التقارير حسب الطلب Demand reports: وهي تقارير خاصة عن وضع معين يطلبه أحد المديرين.
4- تقارير تغذية لنظم أخرى Input to other systems: وهي تقارير نائية تستخدم كمدخلات لنظم المعلومات الإدارية.

ومع ظهور الحواسيب والشبكات الإلكترونية، أصبح من الممكن إنتاج التقارير الإلكترونية بشكلٍ ذاتي من قبل المستخدم والمستفيد من المديرين أنفسهم .

وعموماً، فإن التقارير التي تعد في إطار الجودة الشاملة على هذا النحو ترفد مفهوم الحكومة الإلكترونية بمجموعة من الخصائص النوعية أهمها :

1- ملبية للحاجة Reliance: إذ إن إعداد التقارير في إطار الحكومة الإلكترونية يلبي الحاجات المتعددة لمتخذ القرار ومقاصده، فضلاً عن موافقته للجوانب التشريعية والإدارية دون إهمال لأية معلومة تتصل بحقوق المواطن أو حقوق المؤسسة المدنية.

الاقتصاد الإسلامي ومعايير تقييم أداء النظم الاقتصادية

من إعداد: **د. جمــال لعمـــارة**

د. الطــيب داودي

جامعة محمد خيضر بسكرة - الجزائر

مقدمـــة

تملك الدول ترتيبات تنظيمية تسمى نظم اقتصادية هدفها تخصيص الموارد لتحقيق أهداف اقتصادية. ويشمل النظام الاقتصادي على آليات صناعة القرارات الاقتصادية المتعلقة بتخصيص الموارد وتنفيذها، والمؤسسات والتشريعات والقواعد والمعتقدات والقيم التي تؤثر مباشرة أو عن طريق غير مباشر على السلوك الاقتصادي والنتائج.

ولذلك يكون من الضروري معرفة الكيفية التي يؤثر به النظام الاقتصادي على النتائج الاقتصادية، غير أنه ليس من السهل الاتفاق على معايير معينة لتقييم أداء الأنظمة الاقتصادية. ولهذا تتناول هذه الورقة بدراسة والتحليل المعايير الأكثر أهمية ، والتي يجمع عليها كثير من الباحثين، ومنها : معيار العدالة في توزيع الدخل، ومعيار الكفاءة الاقتصادية، ومعيار الاستقرار الاقتصادي، ومعيار النمو الاقتصادي، وأخيرا معيار أهداف التنمية الاقتصادية.

ولعل المساهمة التي تقدمها هذه الورقة هو محاولة تحليل ومقارنة معايير تقييم أداء النظم الاقتصادية المعاصرة والنظام الاقتصادي الإسلامي، من أجل الوقوف على مدى فعالية هذه الأنظمة الاقتصادية في تحقيق التخصيص الامثل لطاقاتنا المادية، ولمواردنا البشرية، من أجل تحقيق الإقلاع الحضاري لاقتصاديات أمتنا العربية الإسلامية.

الفرع الأول: معايير تقييم أداء النظم الاقتصادية المعاصرة

أولا: معيار العدالة في توزيع الدخل

إن ما يعتبر عدلا يختلف من حالة لأخرى ومن المتوقع أن يتحول ذلك مع الوقت ليصبح حكما اجتماعيا. ففي المجتمعات الرأسمالية يتحدد الدخل الشخصي بحجم رأس المال العيني والبشري الذي يملكه الفرد، وبأسعارها كما تحددها أسواق الموارد، وتنتج السوق الفوارق الدخلية التي يمكن تعديل توزيعها عن طريق نظام الضرائب وتوفير الخدمات الاجتماعية. ويعتبر تدخل الدولة في التوزيع على أساس تحقيق العدالة مشكلة لا تجد مبررا لها، وتثير جدل مستمر في المجتمعات الرأسمالية. وتختفي هذه المشكلة في المجتمعات الاشتراكية لأن عناصر الإنتاج ما عدا العمل مملوكة ملكية عامة.

ولكن ما هي العلاقة بين كفاءة النظام الاقتصادي وبين توزيعه للدخل؟ وإلى أي درجة يمكن تقليل التفاوت في توزيع الدخل في النظام الرأسمالي (أو حتى الاشتراكي) دون إعاقة الجهود البشرية وحركة رؤوس الأموال؟ إن هذه المهمة لها اعتبارات تفوق الاهتمام النظري فحسب. أولا: لإن أهداف النظام الاقتصادي قد تتناقض، وأن الخيارات يجب أن تتم، فهل بالامكان تحقيق أهداف اجتماعية دون إعاقة الكفاءة؟ وثانيا: قد يزودنا تحليل النظم المختلفة بدليل مهم عن المقابلة بين العدالة والكفاءة، لكن من الصعب أن يكون هذا الدليل جزء من مكونات النظام الاقتصادي ([1]).

ويعتبر معيار العدالة أكثر المعايير استخداما، خاصة عند مناقشة السياسة المالية، فالسياسة المالية يجب أن تتصف آثارها بالعدالة بالنسبة لجميع أفراد المجتمع. ورغم القبول الواسع لمبدأ العدالة داخل أي مجتمع، غير أن هناك صعوبة كبيرة في تحديد معنى العدالة، فالعدالة مسألة نسبية، فما يعتبر البعض عادلا، قد يراه البعض الآخر غير عادل(2).

ومن اجل ذلك فان مفهوم العدالة في توزيع الدخل وصوره، تختلف باختلاف ليس النظم الاقتصادية فحسب، بل المذاهب الاقتصادية. فالأسس الفلسفية للمذهب الاقتصادي هي التي تحدد مقاييس العدالة ولذلك فإن المشكلة التي يدور حولها الصراع الفكري والخلاف المذهبي اليوم تتركز حول عدالة التوزيع فالأنظمة الاقتصادية قد انقسمت بين وجهتي نظر، فوجهة نظر النظام الاقتصادي الرأسمالي تعتبر أن الحرية الاقتصادية والمنافسة وجهاز الثمن توفر الإطار الملائم الذي يمكن كل فرد في المجتمع من تحقيق مصالحه الشخصية، وأصبح بالتالي مفهوم العدالة مرتبط بتحقيق مصالح الأفراد.

ولقد بني النظام الاقتصادي على إباحة الربا والاحتكار باسم المنافسة. وانتهت ممارسة الحرام في المعاملات حتى أصبح المال دولة بين الأغنياء، وصار الربح احتكارا، والإيراد ربويا، والعامل مهضوم أجره، وكانت النتيجة اختلال هيكل الإنتاج وهيكل التوزيع، ودورية الأزمات وأما وجهة نظر النظام الاقتصادي الاشتراكي، فقد حرمت دخول رأس المال كلها وصادرته بحجة ألا دخل حق سوى الأجر، فقضت على ما هو ظالم كالربا، ولكنها تعسفت فألغت ما هو فطري كالربح والإيجار والملكية والميراث. وقد أدى هذا إلى فقدان حوافز التنمية في المجتمع، فضعف الإنتاج وحل الفقر (3).

فالتوزيع العادل للدخل في ظل النظام الاقتصادي الاشتراكي يستند إلى القاعدة القائلة : " من كل حسب طاقته ولكل حسب عمله " أي أن العمل سبب لقيمة المادة، وبالتالي سبب تملك العامل لها، فالعمل هو الجهاز الأساسي للتوزيع، ولكل عامل الحق في نتيجة عمله مهما كانت حاجته، ولذلك لا يمكن للاقتصاد الاشتراكي أن يفسر حق غير العاملين في الحياة ويبرر كيفية حصولهم على نصيب من الناتج العام في عملية التوزيع في ظل غياب أي مقياس أخلاقي ضابط لعملية التوزيع (4).

ثانيا: معيار الكفاءة الاقتصادية

يقصد بالكفاءة الاقتصادية الفعالية التي يستخدم بها النظام موارده المتاحة، عند نقطة زمنية محددة. وحسب امثلية باريتو تُعرف الكفاءة لأي نظام اقتصادي على أنها مدى قدرته على تحقيق أعلى مستوى من الرفاهية (المنافع) للأفراد، فإذا طبقنا هذا المفهوم على تخصيص الموارد، فإنه يمكن القول أن تخصيص الكفء للموارد هو الوضع الذي توزع به الموارد بحيث يستحيل تحسين أوضاع بعض الأفراد دون إلحاق الضرر بأوضاع الأفراد الآخرين، بمعنى أن النظام الاقتصادي الذي يدار بكفاءة، لا يستطيع تحقيق مزيد من التحسينات على رفاهة أحد الأفراد، إلا على حساب تخفيض وضع فرد أو أفراد آخرين(5).

وقد شاع الاعتقاد بأن نظام السوق، أي ذلك النظام الاجتماعي الذي يتم من خلاله تنظيم ورقابة معظم النشاط الاقتصادي من خلال الأسواق، التي تتميز بالمنافسة عند تحديد الأثمان، يحقق التخصيص الكفء للموارد الاقتصادية، ففي ظل نظام السوق يؤدي تنافس المشروعات إلى إغراء المستهلكين لشراء إنتاجها، وإلى تقديم كميات السلع والنوعيات التي يفضلها هؤلاء المستهلكين، وتشجع الأسعار السوقية أصحاب عوامل الإنتاج على توظيف مواردهم في أكثر المجالات تفضيلا بالنسبة للمستهلكين(6).

غير أن نظام السوق، وإن كان يؤدي بالفعل إلى إنتاج تلك تشكيلة من السلع والخدمات المنسجمة مع أذواق المستهلكين الذين يسعون إلى تحقيق مصالحهم الخاصة في مجتمع خال من القيم. غير أن هذه التشكيلة لا يمكن أن تكون منسجمة مع اقتصاد يقوم على إشباع الحاجات، ما لم تصح افتراضات معينة عن الشروط الخلفية للاقتصاد منها(7):

- أن تعكس الأذواق الفردية الأولويات الاجتماعية.

- أن يوجد توزيع متساو أو نصف متساو أو منصف للدخل والثروة في الاقتصاد.

- أن تعكس الأسعار إلحاح الرغبات.

- أن تعمل السوق في ظروف المنافسة الكاملة.

ويلاحظ أن هذه الافتراضات مخالفة للواقع، وبالتالي من غير المحتمل أن توجد في عالم الواقع أية سوق يتحقق فيها ولو بدرجة تقريبية جميع الشروط الخلفية، فإنه يوجد تشويه بالغ في التعبير عن الأولويات في السوق، وبما أن الأولويات المرغوبة اجتماعيا لا يعبر عنها ولا يمكن أن يعبر عنها في السوق، فإنه يوجد اتجاه متأصل من جانب قوى السوق لأن تؤدي إلى استخدام غير كفء وغير عادل للموارد.

وأما الاقتصاد الاشتراكي القائم على الملكية العامة لوسائل الإنتاج والتخطيط المركزي، فقد قام على عدد من الافتراضات الخاطئة بشأن الظروف الخلفية التي أدى غيابا إلى إحباط تحقيق الكفاءة والعدالة على حد سواء، ومن هذه الافتراضات نذكر([8]):

- افتراض عدم الثقة بقدرة البشر على إدارة الملكية الخاصة ضمن نطاق قيود الخير الاجتماعي.

- افتراض أن جهاز الدولة سيتولى إدارته فئة من الأشخاص تنسجم مصالحهم مع مصالح ا لتمع ككل، وليس لهم مصلحة ذاتية.

- افتراض انه سيكون تحت تصرف جهاز التخطيط المركزي جميع المعلومات المتعلقة بأذواق المستهلكين وتكاليف الإنتاج والأسعار التي لابد منها لاتخاذ العديد من القرارات.

- افتراض أن الإعانات العامة الكبيرة التي يتضمنها نظام الأسعار من شأنا أن تفيد الفقراء.

- افتراض المشاريع الكبرى الاحتكارية للدولة ستعمل بكفاءة رغم انعدام المنافسة وغياب مؤشرات السوق.

وقد انتهى الأمر بالتجربة السوفياتية كنموذج متقدم للاقتصاد الاشتراكي إلى عدم قدرة النظام على حفز كل من العمال والإدارة على التفوق، وقد أثر ذلك في عملية تخصيص الموارد في استخدامات أكثر كفاءة، مما جعل الاقتصاد السوفياتي يصاب بالشلل، ويتأثر سلبا من الناحيتين الكمية والكيفية، وينتهي به الأمر إلى تحول نحو الرأسمالية.

ثالثا: معيار الاستقرار الاقتصادي

يقصد بالاستقرار الاقتصادي غياب التقلبات الحادة في معدلات النمو الاقتصادي والحفاظ على مستوى مقبول من البطالة والحيلولة دون التضخم المرتفع. وتكمن أهمية الاستقرار الاقتصادي في سببين([9]):

أولها: تضرر جزء كبير من ا لتمع من عدم الاستقرار، حيث يؤثر التضخم سلبيا في أصحاب الدخول الثابتة، بينما يتضرر قليلي التدريب من البطالة.

وثانيها: قد يؤدي عدم الاستقرار إلى خسارة إنتاج كان يمكن أن يتحقق، ويضع الاقتصاد في داخل منحنى إمكانية الإنتاجية.

ويتقلب النشاط الاقتصادي عبر التاريخ لعدد من الأسباب، منها ما هو صعب الإزالة، كالظواهر الطبيعية. لكن يبدو أن عدم الاستقرار الاقتصادي قد ازدادت حدته خلال العقدين الأخيرين، وربما يكون هذا نتيجة اضطراب في الأسواق المالية، ناشئ عن تقلبات مفرطة في معدلات الفائدة، وأسعار الصرف، وأسعار السلع والأوراق المالية، وتميل هذه الأزمات إلى زيادة عدم التأكيد، وتعطيل سلامة عمل النظام المالي، وتكوين هشاشة مالية، وإلحاق الضرر بالأداء الاقتصادي. وهناك عدة عوامل سببت هذا التقلب في

الأسواق المالية منها: استفحال الدين العام والخاص، نتيجة السهولة النسبية في الوصول إلى الائتمان، ولاسيما القصير الأجل، في نظام للوساطة المالية قائم على الفائدة. حيث يميل المقرض إلى الاعتماد أكثر على قوة الضمانات، بدلا من الاعتماد على قوة المشروع، وكذلك فإن النظام الضريبي قد شجع بصورة غير مباشرة على استخدام الدين بدلا من المشاركة، وذلك بإخضاع مدفوعات حصص الأرباح إلى الضريبة، في الوقت الذي سمح فيه بمعاملة مدفوعات الفوائد على أنا نفقات قابلة للت يل أو الخصم من الوعاء الضريبي، وبالإضافة إلى ذلك، فإن ثورة المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات وتحرير الأموال من بلد إلى بلد، بأقل إشاعة. وهذا ما أدى إلى درجة عليا من التقلب في معدلات الفائدة، الأمر الذي أدخل بدوره قدرا كبيرا من عدم التأكيد في أسواق الاستثمار ودفع المتعاملين بالطريقة نفسها من سوق الدين طويل الأجل إلى قصير الأجل. وكانت النتيجة ارتفاعا حادا في الدين قصير الأجل، وزيادة في عدم الاستقرار الاقتصادي. ويبدو مما ذكر أن هناك رابطة وثيقة بين سهولة توافر الائتمان، والاختلالات الاقتصادية الكلية، وعدم الاستقرار المالي([10]).

رابعا: معيار النمو الاقتصادي

يقصد بالنمو الاقتصادي الزيادة في حجم الإنتاج الذي يولده اقتصاد معين على مر الزمن أو زيادة نصيب الفرد من الناتج، ويهمنا الإنتاج الاقتصادي ونموه لأن الرفاهية أو المستوى المادي للسكان في أي نظام اقتصادي في فترة زمنية معينة، يمكن تقديره بحجم نصيب الفرد من السلع والخدمات التي بإمكانه التصرف با، وسيؤدي التغيير في حجم نصيب الفرد من الإنتاج على مر الزمن إلى تغيرات في مستوى الرفاهية السكان في نفس الاتجاه([11]).

ولكن يتعلق بمعيار النمو الاقتصادي عدة صعوبات أهمها([12]):

ـ صعوبة قياس معدلات النمو الاقتصادي.

ـ صعوبة معرفة أسباب الفوارق في النمو الاقتصادي، لأن اختلافات النمو قد تكون ناتجة عن النظام الاقتصادي، وقد تكون نتيجة العوامل البيئية والسياسية.

وبعد الحرب العالمية الثانية، اعتقد بعض الاقتصاديين أن النمو الاقتصادي المتواصل بإمكانه الوصول إلى تحقيق مجتمع لا طبقي، حتى أصبحت السياسة الاجتماعية ملحقا خاصا بالنمو الاقتصادي، بل إن بعض الكتاب اعتبروا أن إعادة التوزيع بدون النمو أمر مشكوك فيه، وحتى أن بعض الاقتصاديين يرى أن زيادة سرعة النمو هو الحل الوحيد لجميع المشاكل التي تعاني منها البلدان المتقدمة والنامية على حد السواء، غير أن الواقع أظهر نتائج سلبية منها([13]):

ـ أن عقدين من معدلات نمو مرتفع غير متوقعة، ومن ارتفاع مستمر للثروة، قد أخفقا في إزالة الفقر، وتلبية الحاجات، وتقليص حالات عد المساواة.

ـ أن الاندفاع القوي نحو النمو الاقتصادي لم يساعد في تحقيق أهداف التوزيع، بل ساهم في رفع معدلات التضخم وأسعار الفائدة، كما ساهم في زيادة نسبة التلوث وسرعة نضوب الموارد الطبيعية غير المتجددة، ولذلك فإن فكرة ارتفاع معدلات النمو نفسها تعرضت للهجوم، وقد شاعت فكرة " التنمية القابلة للاستمرار " أو " التنمية المستدامة " وهي تشدد على تحقيق النمو بدون أن يؤثر ذلك تأثيرا سلبيا على العدالة بين الأجيال أو من الجيل الواحد.

خامسا: معيار أهداف التنمية الاقتصادية

تعاني معظم دول العالم من عدم قدرتا على تخطي درجة الفقر، وهي تسعى جاهدة من اجل تحقيق التنمية الاقتصادية. فهل يوفر أحد النظم الاقتصادية طريقة سريعة للتنمية الاقتصادية ؟

يعتبر البعض أن تقويم النظم الاقتصادية بناء على نجاحها في تحقيق الأهداف التنموية، أمر لا فائدة من ورائه، فالنظم الاقتصادية التي تحقق الأهداف الأربعة الأولى، تكون قد حققت أيضا الأهداف التنموية. ويمكن القول أيضا، أن الدول الرأسمالية الصناعية قد تطورت مبكرا دون وجود أهداف تنموية مقصودة. أما النظم الاشتراكية التي اعتمدت التخطيط الاقتصادي والاجتماعي فقد حافظت على قائمة منسجمة من الأولويات التي تركز على التنمية الاقتصادية السريعة قبل الأهداف الأخرى ([14]).

إن السؤال الجدير بالتحليل هو: إلى أي مدى يكون بإمكان النظم الاقتصادية الغربية (الرأسمالية، الاشتراكية) أن تقوم بدور أفضل في إحداث التغيرات الهيكلية المطلوبة للتنمية الاقتصادية ؟ وخاصة في الدول العربية والإسلامية ؟

يلاحظ على الاقتصاديات المخططة أن تركيز السلطة في أيدي المخططين يسهل التكيفات السريعة في الأوجه الهيكلية للاقتصاد. وأما في الرأسمالية فإن هذا النوع من التغيرات الهيكلية يحدث ببطء نسبيا كرد فعل لقوى السوق.

الفرع الثاني: التحليل الاقتصادي الإسلامي لمعايير تقييم أداء النظم الاقتصادية

أولا: التحليل الاقتصادي الإسلامي لمعيار العدالة في توزيع الدخل

تتجسد الأخوة بين البشر في النظام الإسلامي من خلال التضحية والتعاون المتبادلان لتلبية الاحتياجات الأساسية لجميع أفراد المجتمع، وتطوير الامكانات البشرية كاملة، بالنظر إلى أن الموارد هي لمنفعة الجميع، ويجب استخدامها استخداما عادلا وفقا لشروط الأمانة، لتلبية الاحتياجات، الأساسية لجميع الأفراد، ولتضمن لكل فرد مستوى من المعيشة ينسجم مع كرامة الإنسان المتأصلة في كونه خليفة الله.

وعلى الرغم من أنه يمكن القبول بحالات عدم المساواة في مجتمع إسلامي حين تكون متناسبة مع المهارة والمبادرة والجهد والمخاطرة. فقد بلغ تشديد الإسلام على التوزيع العادل مبلغا كبيرا بحيث أن بعض المسلمين رأوا أن المساواة في الثروة أمر أساسي في مجمع إسلامي غير أن الرأي السائد بين علماء المسلمين هو أنه لو تم إصلاح هيكل النمط السلوكي الاجتماعي والاقتصادي وفقا للتعاليم الإسلامية فإنه لا يمكن أن توجد حالات متطرفة من عد المساواة في الدخل والثروة في مجتمع مسلم([15]).

إن التوزيع في النظام الإسلامي يوجه الأساليب التي يتبناها إلى تحقيق أهداف رئيسية عدة، يمكن إجمالها فيما يلي([16]):

1 ـ إن الغاية الأساسية للتوزيع في النظام الإسلامي هي تنفيذ نظام اقتصادي في المجتمع الإنساني، يتفق والطبيعة الإنسانية، لتمكين الفرد من الاستفادة من كفاءته، ومؤهلاته كي يكون أكثر نفعا، ولا يكون هذا إلا إذا أمكن استعمال القوى الطبيعية بشكل صحيح، وأن يسود التعاون بين أفراد المجتمع، فالفقير يعود بجهده إلى الغني، والغني يعود بماله إلى الفقير.

2 ـ تخفيف حدة التفاوت في توزيع الثروة والدخل وإقامة العدالة الاجتماعية، فالتفاوت في الأرزاق سنة إلهية حاول الإسلام التخفيف من حدتا، وإقامة العدالة في التوزيع عن طريق توسيع دائرة توزيع الثروة، وتشريعه عدد من الوسائل والأنظمة التي تعمل على تفتيت الثروة ومنع تركيزها في يد فئة قليلة، وذلك من خلال تدابير سلبية مثل: تحريم الربا والقمار والرشوة والاحتكار...وتدابير ايجابية مثل: نظام الإرث والنفقات الواجبة، والزكاة وزكاة الفطر والنذور والكفاءات...ومن شأن هذه التدابير أن تعمل على معالجة الفقر بصفة مستمرة بما يجعل الطبقة المعدومة تختفي من المجتمع الإسلامي.

3 ـ كفاية الحاجات الأصلية للإنسان أو ضمان حد الكفاية، فالأساس في التوزيع هو الحاجة أولا بمعنى ضمان حد الكفاية لكل مواطن، ثم العمل والملكية ثانيا(17).

وحد الكفاية لا يقدر بقدر معين من الثروة، وإنما هو تيار متجدد من الدخل ينفقه الشخص في حاجاته المتجددة التي يمكن إجمالها فيما يلي(18):

1- المطعم 2- الملبس 3- المسكن 4- الزواج 5- أدوات الإنتاج اللازمة

6- وسيلة الانتقال 7- السياحة 8- قضاء الديون 9- التعليم.

ويتم تحديد " سلة الاحتياجات " هذه من طرف الخبراء المتخصصين في كل مجال، وعلى ضوء الأسعار السائدة، ومستوى المعيشة حسب ظروف كل المجتمع.

4 ـ تحسين العلاقات الاجتماعية لأن من أهداف التوزيع في النظام الإسلامي تأليف القلوب ونفي التباغض والتحاسد.

ويلاحظ أن الخطة التي يعتمدها الاقتصاد الإسلامي لتحقيق الأهداف التوزيعية تعتمد على العناصر التالية(19):

1 ـ شدة العناية بقضية التوزيع التي تظهر في كثرة وشمول نظم التوزيع الإلزامية منها والاختيارية.

2 ـ المرونة في تطبيق جميع المعايير الممكنة للتوزيع مثل: معيار الحاجة الذي يمكن الفرد من أن يأخذ من الدخل بالقدر الذي يحتاجه، ومعيار المعاوضة الذي يجعل الفرد يأخذ من الدخل بقدر ما قدم من عمل.

وتتمثل أهمية هذه الطريقة فإنها تفترض وجود حدود لفعالية أية وسيلة مفردة للتوزيع، وتحذر من الآثار السلبية لتوسع في تطبيق أي وسيلة بمفردها.

3 ـ استخدام المرونة في كل من وسائل التوزيع الإلزامية والطوعية دون الاستناد إلى أحدهما، كما تظهر المرونة في أن الشريعة جعلت بعض نظم التوزيع واجبة التطبيق باستمرار كما هو الحال في الزكاة وصدقة الفطر والإرث... وجعلت بعض النظم الأخرى إلزامية عند الحاجة مثل النذور والنفقات الواجبة بين الأقارب، والكفارات.

4 ـ تنظيم عرض والطلب المدفوعات التحويلية التي تتم عن طريقة المعاوضة سواء أكانت نقدية أو عينية من السلع والخدمات، ويتحقق هذا التنظيم من خلال الحض على نظام القيم في المجتمع المسلم، ومفهوم الأجر والزهد والعفاف، وسلطة الدولة في تنفيذ النظام الإسلامي.

ثانيا: التحليل الاقتصادي الإسلامي لمعيار الكفاءة الاقتصادية

وضع علماء المسلمين عدد من القواعد الفقهية التي يمكن أن تساعد على تحقيق رفاه جميع أفراد المجتمع، بطريقة عادلة ومتوازنة، ونذكر من هذه القواعد(20):

ـ يتحمل الضرر الخاص لدفع الضرر العام.

ـ الضرر الأشد يزال بالضرر الأخف.

ـ إذا تعارض مفسدتان روعي أعظمهما ضررا بارتكاب أخفهما.

ـ درء المفاسد مقدم على جلب المصالح.

- الضرر يدفع بقدر الإمكان.

جميع هذه القواعد لا ريب أنا تتصادم مع أمثلية باريتو، التي لا تعترف بأي حل يتطلب تضحية من جانب الأغنياء لزيادة رفاه الفقراء، ولذلك فإن لفظ " الكفاءة " بتوازنا الحديث، وبمعنى أمثلية باريتو ذات الحياد القيمي، لم يظهر في الأدبيات الإسلامية، وهذا لا يعني أن مفهوم الكفاءة غير معترف به، فإننا قد نجد ما يماثله في العديد من المعاني، أحدها هو السعي لأفضل النتائج الممكنة، فالجهد لتحقيق الإحسان قد يكمل أو يعدل الجهد لتحقيق الإتقان، ويمكن أن يساعدا معا على تحقيق أكفأ وأعدل استخدام للموارد المادية والبشرية.

والكفاءة مهمة أيضا في سياقات مختلفة، حيث يجب عدم تبديد الموارد أو إساءة استخدامها، لأن الله يسأل من يفعل ذلك ويحاسبه. وتنطبق هذه المحاسبة على جميع الموارد، بما في ذلك عمر الإنسان، وعمله، وماله، وجسمه، وتقتضي هذه المحاسبة بأن تستخدم هذه الموارد بما يساعد على تعظيم رفاه البشر، وهذا ينطبق على جميع الموارد، سواء كانت مادية أو بشرية، نادرة أو وافرة، اقتصادية أو حرة.

وإذا كان أكفأ استخدام للموارد في علم الاقتصاد التقليدي، يتحدد حسب أمثلية باريتو، فإنه في علم الاقتصاد الإسلامي يتحدد حسب المقاصد الشرعية، فكل استخدام يعيق تحقيق المقاصد يدخل في التبديد أو عدم الكفاءة.

وعموما، فإن الشريعة بالقيم الخلقية والاستراتيجية التي تقدمها لغرس هذه القيم فعلا في الـتمع، لا تساعد فحسب على تأمين العدالة ورفاه الجميع، بل أيضا على دعم التقدم البشري، ويؤكد الماوردي بأن التعاليم الإسلامية قد أثبتت أنا أساس متين للتقدم والاستقرار في هذا العالم، ويركز ابن خلدون على أن البلد لا يمكن له الوصول إلى الـد والقوة إلا بالشريعة.

ثالثا: التحليل الاقتصادي الإسلامي لمعيار الاستقرار الاقتصادي

إن التحول إلى نظام مالي إسلامي قائم على قاعدة المشاركة قد يساعد على تخفيف عدم الاستقرار في الأسواق المالية.

ذلك أن الالتزام بإلغاء الفائدة يعني أن كل الأعمال ذات الطابع الصناعي والزراعي وغيرها التي تعمل في الوقت الحالي على أساس مزيج من أموال المشاركة والقروض الربوية، تصبح قائمة بالدرجة الأولى على التمويل بالمشاركة، بحيث سوف يتم تمويل جميع الاحتياجات المالية ذات الطابع الدائم، سواء كانت لرأس المال الثابت أو العامل، ويتوقع في الاقتصاد الإسلامي تلبيتها عادة من رأس مال المشاركة. ومن الممكن دعم هذه القاعدة الأعرض من رأس مال المشاركة، إلى المدى الضروري، من خلال أموال المضاربة المتوسطة والطويلة الأجل، أما التمويل القصير الأجل، حتى ولو كان تمويلا بالمشاركة، فيمكن اللجوء إليه لسد الفجوة التمويلية، أو لسد النقص المؤقت في السيولة نتيجة قفزة النشاط الموسمية، حيث لا يكون من المرغوب أو من الـدي فيها اللجوء إلى زيادة رأس مال المشاركة زيادة مستديمة ([21]).

إن نظام المشاركة في الربح والخسارة يساعد على تقليل مخاطر الفشل المصرفي، وتعزيز استقرار النظام المصرفي، بما يحقق مزيد من الاستقرار في الاقتصاد. غير أن اقتصاد يقوم على المشاركة قد يزيل الأثر اليومي المزعزع للاستقرار، نتيجة تقلب معدلات الفائدة، وفي مثل هذه البيئة، فإن قوة أو ضعف العملة يعبر عن قوة كامنة في الاقتصاد، كذلك فإن معدلات الصرف يمكن أن تكون نسبيا أكثر استقرارا، لأن جميع العناصر التي تؤثر في معدلات الصرف مثل الفروق في معدلات النمو، هي ذات طبيعة متوسطة أو طويلة الأجل، ولا تتغير عادة بصورة طائشة([22]).

رابعا: التحليل الاقتصادي الإسلامي لمعيار النمو الاقتصادي

إن نظام المشاركة قد يؤدي إلى كفاءة أكبر في تخصيص الموارد. فالمنظم هو القوة الأساسية وراء القرارات الاستثمارية، ولابد أن تؤدي إزالة أحد المصادر الأساسية لعدم التأكد والظلم إلى أثر إيجابي على اتخاذ قراره. وبتحويل المدخرين إلى منظمين يكون توزيع مخاطر العمل التجاري أعدل، وبذا يتحسن مناخ الاستثمار. وعلاوة على ذلك فإنه يجعل المدخرين والمصارف معنيين بنجاح تجارة المنظم فتزداد خبرة المنظمين، بما يؤدي إلى تحسين توافر المعلومات والمهارات والكفاءات والربحية. ولهذا فإن مزيدا من التنظيم الإنتاج قد يؤدي إلى مزيد من الاستثمار. ولهذا يرى عدد من الاقتصاديين أن المستوى التجميعي للاستثمار سيكون أعلى في نظام المشاركة في الربح، وأن عقد المشاركة سيكون أفضل من عقد عائد ثابت بمعيار باريتو. وحيث أن الاستثمار هو أحد المحددات الحاسمة للنمو الاقتصادي فإن الاقتصاد الإسلامي قد يعبر عن اتجاه نمو أعلى نسبيا([23]).

وبالرغم من أن الاقتصاد الإسلامي يفرض على الدولة توفير كافة المستلزمات الضرورية لتشجيع الإنتاج في المجتمع. غير أن ذلك لا يعني أن يكون الهدف الوصول إلى أقصى إنتاج ممكن فقد يكون من مصلحة المجتمع تحقيق معدل نمو أقل من المعدل الممكن. ولذلك يجب أن يراعي معدل النمو الاعتبارات التالية([24]):

ـ عدم تشجيع استنزاف طاقات المجتمع وخاماته وموارده الأولية بمعدل سريع وذلك عن طريق ترشيد الإنتاج والاستهلاك بالوسائل المتاحة.

ـ عدم إرهاق الطاقات البشرية وإتاحة مجالات التمتع المباح، بعد الوصول إلى نقطة الإنتاج أو ساعات عمل معينة.

ـ النظر إلى تركيبة السلع المنتجة واهتمام السياسة الحكومية بتشجيع نمط من السلع لإشباع الحاجات الشعبية، حتى وإن كان هذا التشجيع سيحقق معدلا أقل للنمو.

ـ المواءمة بين أساليب الإنتاج الفنية المستخدمة وبين عرض عناصر الإنتاج المحلية، وخاصة القوى البشرية، فقد يتبنى الاقتصاد الإسلامي أسلوبا إنتاجيا متطورا بقدر معين وبمعدل نمو أقل من أسلوب ثان يحقق معدلا أعلى للنمو إذا كان الأمر يتعلق بمحاربة البطالة، فهو يعتبر أن العنصر البشري أولى بالاهتمام.

وباختصار ليس المهم حجم الإنتاج، ولكن الوصول بالإنتاج إلى الحجم الذي يراعي الاعتبارات الاجتماعية للنظام الاقتصادي والرؤيا الحضارية للمجتمع الإسلامي.

خامسا: التحليل الاقتصادي الإسلامي لمعيار أهداف التنمية الاقتصادية

يقصد بذا المعيار مدى قدرة النظام الاقتصادي على توفير وتيئة المناخ الملائم للتنمية الاقتصادية أفضل من غيره. وعندما يتعلق الأمر بالاقتصاد الإسلامي نجد أن الإسلام قد وفر عدة آليات تضمن نجاح التنمية الاقتصادية وتحقيقها لأهدافها. ومن البديهي أن تكون أهداف التنمية في الاقتصاد الإسلامي نتيجة منطقية للفلسفة التي تكمن وراءه، فهي جزء أساسي من النظام الإسلامي بحيث أن تحقيقها يكون هو المعيار لقياس المستوى الإسلامي الذي يبلغه مجتمع ما. وتمثل أهداف التنمية في النظام الإسلامي مجموعة من العناصر الأساسية التي يسند بعضها البعض من اجل إصلاح هيكل النظام الاقتصادي برمته. ومنها:

1 ـ الأسس الفلسفية للمدخل الإسلامي للتنمية تستند التنمية في الاقتصاد الإسلامي إلى الأسس التالية([25]):

- التوحيد أي وحدانية الله وحاكميته. وهذا أساس يحكم قواعد العلاقة بين الله والإنسان، وبين الإنسان والإنسان.

• الربوبية أي الترتيبات الإلهية للتنمية النافعة للموارد والاشتراك في دعمها وقسمتها. وهذا إطار منظم للجهود البشرية في التعامل الموارد المتاحة.

• الخلافة أي دور الإنسان بوصفه خليفة الله في أرضه. هذا أساس يحدد م لة الإنسان ودوره ، بتعيين مسؤوليات الإنسان من حيث هو إنسان، والمسلم، والأمة الإسلامية على أنا محل هذه الخلافة.

• التزكية أي التطهير والنماء. فإن مهمة جميع رسل الله كانت الإنسان في كل علاقاته، بالله، بالإنسان، بالبيئة الطبيعية، با لتمع، بالدولة.

ومن خلال هذا المدخل فإن التنمية الاقتصادية في النظام الإسلامي إنما هي نشاط موجه إلى الهدف، ومحقق للفضيلة، ويستلزم مشاركة الإنسان العميقة والواسعة، ويتجه إلى تحقيق الحد الأقصى من الرفاه الإنساني، في كل مظاهره، وإلى بناء قوة الأمة، لكي تقوم بدورها في العالم، دور خليفة الله في الأرض، ودور الأمة الوسط.

2 ـ **آلية اصطفاء متفق عليها على الصعيد الاجتماعي** إن تخصيص الموارد في ظل النظام الإسلامي يتم من خلال عملية اصطفاء أخلاقي مزدوجة: الاصطفاء الأول يتعدى مشكلة الرغبات غير المحدودة في مصدرها ذاته، وذلك بتغير معيار أذواق الفرد بما ينسجم مع متطلبات كل من الخلافة والعدالة. فالإسلام يوجب على المسلمين تمحيص طلبا تم المحتملة على الموارد من خلال القيم الإسلامية، بحيث يحذف الكثير من هذه الطلبات قبل التعرض للاصطفاء الثاني المتمثل بأسعار السوق. وهكذا فان العامل الأخلاقي يعمل على تلطيف وتذيب النفوذ الذي يمكن للثروة والسلطة والوساطة المالية أن تمارسه في تخصيص الموارد(26).

وبعد أن يتم تمحيص الطلبات على الموارد من خلال آلية الاصطفاء ممثلة في القيم المتفق عليها اجتماعيا، يتم بذلك إلغاء الطلبات غير الضرورية أو تقليصها إلى الحد الأدنى، عندها يكون من شأن آلية الاصطفاء المتمثلة بأسعار السوق أن تكون أكثر كفاءة في تحقيق تخصيص للموارد يكون كفؤا وعدلا على حد السواء.

3 ـ **نظام قوي للحوافز يدفع الفرد للتفاعل الايجا**بي يستند النظام الإسلامي إلى نظام قوي للحوافز يدفع الفرد لان يقدم أفضل ما عنده لمصلحته الخاصة ولمصلحة ا لتمع. إن إدخال بعد الحساب أمام الله العلي القدير الذي لا يخفى عليه شيء، والحياة بعد الموت، مما يولد عقلانية أرقى. فهذان الاعتقادان يوفران حافزا أقوى للقيام بأعمال تخدم ا لتمع، وذلك من خلال إعطاء منظور أطول بل أبدي للمصلحة الخاصة فهما يؤكدان أن مصلحة الفرد الخاصة لا تتحقق من خلال تحسين ظروفه في الحياة الدنيا فحسب بل أيضا في الآخرة (27).

4 ـ **تحديد وترتيب الحاجات تبعا لمقصد الشريعة** يتطلب تحديد وترتيب الحاجات تبعا لمقاصد الشريعة إصلاح هيكل الاقتصاد برمته بدف تحقيق مقاصد الشريعة رغم ندرة الموارد.

وتصنف الحاجات تبعا للمقاصد الكبرى التي جاءت الشريعة الإسلامية لحفظها وصيانتها إلى ثلاثة مستويات هي: حاجات ضرورية، وحاجات حاجية، وحاجات تحسينية(28).

وترتيب الحاجات الأساسية في كل مستوى من المستويات الثلاثة السابقة بما يحقق حفظ وإشباع الحاجات المتعلقة بالكليات الخمس التالية: 1- الدين. 2- النفس. 3- العقل. 4- النسل. 5- المال.

ويترتب على أساسها تخصيص الموارد وتوجيه القدرات واستخدام الطاقات والإمكانيات المتاحة بصورة رشيدة لإشباعها وتلبيتها، ويمكن تقسيمها إلى(29):

ـ الضروريات الكلية لمجموع الأمة: وهي السلع والخدمات الضرورية أو الحاجية أو التحسينية اللازمة لحفظ الدين والنفس والعقل والنسل والمال بالنسبة لمجموع الأمة.

ـ الضروريات الجزئية لإفراد الأمة وآحادها:وهي السلع والخدمات الضرورية أو الحاجية أو التحسينية اللازمة لحفظ الدين والنفس والعقل والنسل والمال بالنسبة لأفراد الأمة وآحادها.

إن الفعالية المتوقعة لإصلاح هيكل الاقتصاد تبعا لمقاصد الشريعة تتمثل في إعادة الهيكلة من خلال تدابير منهجية ومترابطة، وإن تنفذ على نحو ثابت مطرد بناء على برنامج إصلاحي للبشر وإعادة هيكلة شاملة لأنماط الاستهلاك والاستثمار وملكية وسائل الإنتاج والمؤسسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ومن المحتمل أن تنجح إعادة الهيكلة المذكورة بالنظر إلى أن بعض عناصرها الأساسية هي جزء من معتقدات الإنسان المسلم. بما يجعل الحوافز التي تدفعه إلى ذلك تكون قوية.

5 ـ اعتماد المشاركة الشعبيــة والارتفاع بمستوى التنمية إلى مرتبة العبادة إن التنمية الإسلامية كعملية حضارية تتركز على قدرات ذاتية راسخة ومتطورة، تتمثل في قدرة اقتصادية دافعة، وقدرة اجتماعية متفاعلة ومشاركة، وقدرة سياسية واعية وموجهة، وقدرة إدارية ذات كفاءة. وان انحسار أي نوع من هذه القدرات يشل التنمية ويعرقلها. وإن الإنسان هو هدف التنمية ووسيلتها في النظام الإسلامي، ولذلك يتطلب تحقيق الرفاهية الاجتماعية المشاركة الشعبية، ولذلك كانت المشاركة الشعبية في التنمية غاية ووسيلة أيضا. مما يحتم ضرورة تعبئة الجهود الشعبية الفعلية بصفة ذاتية، تضمن تحقيق أهداف التنمية(30).

ولعل أكبر ضمان لنجاح التنمية واستمرارها هو ارتفاع الإسلام بالتنمية إلى مرتبة العبادة. فقد سوى الإسلام بين المجاهدين في سبيل الله وبين الساعين من أجل لقمة العيش وكسب الرزق بعد أن اعتبر العمل والإنتاج عبادة يتقرب بها الفرد إلى خالقه.

6 ـ إسناد دور قوي وهادف للدولة يتعين على الدولة أن تترجم أهداف الإسلام وقيمه إلى واقع عملي. ولذلك كان دورها إيجابيا، وهو التزام أخلاقي على تحقيق رفاهية المجتمع من خلال ضمان التوازن للمصلحتين الخاصة والعامة. ورعاية حسن استخدام الموارد ومنع تحولها عن الضوابط المنظمة لاستغلالها. وكلما زاد الحافز عند الناس لتطبيق القيم الإسلامية وكانت المؤسسات الاجتماعية الاقتصادية أكثر كفاءة في إيجاد التوازن بين الموارد والطلبات، وفي تحقيق مقاصد الشريعة، كلما تضاءل الدور الذي يتعين على الدولة القيام به في الاقتصاد.

ولذا فإن المسؤولية تقع على الدولة لضمان مقاصد الشريعة. وهي تؤدي دورها بالحكمة والموعظة الحسنة والرفق في تطبيق الشريعة، وإلغاء الفائدة الربوية، بل إن الدولة تحاول أن تحفز وتساعد القطاع الخاص على القيام بدوره بكفاءة ضمن قيود المصلحة الاجتماعية، ولهذا الغرض فإنه يتعين عليها إن تعتمد على الارتقاء بالوعي الأخلاقي للناس. والدولة مسئولة أيضا عن إيجاد الإطار الصحيح للتفاعل المناسب بين البشر والقيم والمؤسسات لتحقيق أهدافها(31).

الخــلاصــة لقد بينت هذه الدراسة التي تناولت بالتحليل معايير تقييم أداء النظم الاقتصادية في الاقتصاديات المعاصرة والاقتصاد الإسلامي، مدى فعالية أنظمتها الاقتصادية، في تحقيق النتائج الايجابية القصوى للمعايير المختارة من جهة، وتجنب سلبياتها من جهة أخرى. وقد تبين من خلال ذلك مدى تباين الأنظمة الاقتصادية من حيث المرونة والتوازن والشمول. وبالتالي مدى قدرتها على تحقيق العدالة في توزيع الثروة والدخل، والكفاءة في تخصيص الموارد المادية والبشرية للمجتمع، وإلى أي مدى يمكنها أن تثبيت الاستقرار الاقتصادي، وتحفز على النمو الاقتصادي. وما المعيار أهداف التنمية إلى نتيجة منطقية لتحقيق المعايير الأربعة السابقة.

ومن المهم أن نشير هنا إلى ضرورة الانسجام وتوافق بين البيئة الاقتصادية والسياسي، والاجتماعية والثقافية، وكل مكونات القيم التي يؤمن با لمجتمع، وخاصة موروثه الحضاري المتمثل في الدين والعادات والتقاليد وغيرها من ضوابط السلوك البشري. فالنتائج الاقتصادية تتأثر بعوامل بيئية كثيرة بالإضافة للنظام الاقتصادي، وعليها يتوقف مدى قدرة لنظام الاقتصادي على تحقيق أهدافه.

الهوامش:

---

(1) بول جريجوري وروبرت ستيوارت، النظم الاقتصادية المقارنة. تعريب: طه عبد الله منصور. الرياض:دار المريخ، 1994/1414، ط4، ص 69.
(2) حمدي أحمد العناني، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق.القاهرة: الدار المصرية البنانية، 1992/1413، ص 21.
(3) يوسف كمال محمد، فقه الاقتصاد الإسلامي: النشاط الخاص. الكويت: دار القلم، 1988/1408، ص 201.
(4) محمد باقر الصدر، اقتصادنا. بيروت: دار الكتاب اللبناني 1982/1403، ص 314.
(5) حمدي أحمد العناني، مرجع سابق ، ص 25.
(6) المرجع السابق ، ص 37.
(7) محمد عمر شابرا، الإسلام والتحدي الاقتصادي. ترجمة: محمد زهير السمهوري. عمان: المعهد العالمي للفكر الإسلامي والمعهد العربي للدراسات المالية والمصرفية، 1996/1416، ص ص 67-74.
(8) المرجع السابق، ص ص 113-123.
(9) بول جريجوري وروبرت ستيوارت، مرجع سابق، ص 70.
(10) محمد عمر شابرا، مستقبل علم الاقتصاد من منظور إسلامي. ترجمة: رفيق يونس المصري. دمشق: دار الفكر، 2004، ص 381 .
(11) بول جريجوري وروبرت ستيوارت، مرجع سابق، ص 63.
(12) السيد عطية عبد الواحد، مبادئ الاقتصاد الإسلامي. القاهرة: دار النهضة العربية، (د.ت)، ص 170.
(13) محمد عمر شابرا، الإسلام والتحدي الاقتصادي، مرجع سابق، ص 174 وما بعدها.
(14) بول جريجوري وروبرت ستيوارت، مرجع سابق، ص 72.
(15) محمد عمر شابرا، الإسلام والتحدي الاقتصادي، مرجع سابق، ص 271.
(16) صالح حميد العلي، توزيع الدخل في الاقتصاد الإسلامي والنظم الاقتصادية لمعاصرة. دمشق: اليمامة، 2001/1422، ص 146 وما بعدها.
(17) محمد شوقي الفنجري، الوجيز في الاقتصاد الإسلامي. القاهرة: الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية، 1983/1404، ص 36.
(18) يوسف إبراهيم يوسف، استراتيجية وتكنيك التنمية الاقتصادية في الإسلام.القاهرة:الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية،1981/1401، ص385.
(19) صالح حميد العلي، مرجع سابق، ص 151.
(20) محمد عمر شابرا، مستقبل علم الاقتصاد من منظور إسلامي، مرجع سابق، ص ص 111-113.
(21) محمد عمر شابرا، نحو نظام نقدي عادل. ترجمة:سيد محمد سكر. فرجينيا: المعهد العالمي للفكر الإسلامي،1990/1410، ط 2، ص ص 118-121.
(22) محمد عمر شابرا، مستقبل علم الاقتصاد من منظور إسلامي، مرجع سابق، ص 389.
(23) المرجع السابق، ص 377.
(24) محمد أحمد صقر، الاقتصاد الإسلامي: مفاهيم ومرتكزات، بحث مقدم للمؤتمر العالمي الأول للاقتصاد الإسلامي، الاقتصاد الإسلامي بحوث مختارة من للمؤتمر العالمي الأول للاقتصاد الإسلام، المركز العالمي لأبحاث الاقتصاد الإسلامي، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، 1980/1400، ص 55.
(25) خورشيد أحمد، التنمية الاقتصادية في إطار إسلامي، بحث مقدم للمؤتمر العالمي الأول للاقتصاد الإسلامي، قراءات في الاقتصاد الإسلامي، مركز أبحاث الاقتصاد الإسلامي، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، 1987/1407، ص 103.
(26) محمد عمر شابرا، الإسلام والتحدي الاقتصادي، مرجع سابق، ص 273.
(27) المرجع السابق، ص 279.
(28) أبو إسحاق الشاطبي، الموافقات في أصول الأحكام. دمشق: دار الفكر، 1341، ج 2، ص 3 وما بعدها.
(29) صالح صالحي، الحاجات الأساسية في الاقتصاد الإسلامي، بحث مقدم لندوة السياسة الاقتصادية في الإسلام، سطيف 29 شوال – 6 ذو القعدة 1411 / 14-20 مايو 1991، السياسة الاقتصادية في إطار النظام الإسلامي، البنك الإسلامي للتنمية، جدة، 1997/1418، ص 231.
(30) إبراهيم العسل، التنمية في الإسلام. بيروت: المؤسسة الجامعية، 1996/1416، ص 131.
(31) محمد عمر شابرا، الإسلام والتحدي الاقتصادي، مرجع سابق، ص 286.

2- تزويد مركز القرار في الوقت المناسب Timeliness: تظهر التقارير في الوقت الملائم لاستخدامها من قبل الإدارة، ويعدّ التوقيت من معايير التقارير الجيدة.

3- الإتقان والدقة Accuracy: يخلو التقرير الإلكتروني من احتمالات الخطأ الذي قد يحصل بالطريقة التقليدية ، لا سيما أن تقديم معلومات غير ملائمة تعدّ من الأخطاء الفادحة التي عانت منها الطرق التقليدية في إعدادها.

4- الموثوقية Verifiability: تشير الموثوقية إلى مقدار الثقة في التقرير ومضمونه من حيث إمكانية دعمه بالبراهين والحجج.

لقد ترجمت هذه الخصائص إلى منهاج عمل تعمل بمقتضاه أغلب الدول التي انتهجت منهج الحكومة الإلكترونية، وأدت هذه النقلة إلى الحكومة الإلكترونية إلى تقديم الخدمة بشكلٍ مباشر دون حواجز، إذ ساعدت وسائل الاتصالات الإلكترونية من رفع مستوى الـ (TQM) على نحو مباشر بين مختلف الوحدات الإدارية وبينها وبين المواطنين وبالعكس من خلال الهاتف بنوعيه الخلوي والثابت، والبريد المباشر وغيرها من الوسائل الحديثة(Roy, 1998, p.1280).

المراجع:

1. العزام، أحمد حسن محمد ، "**الحكومة الإلكترونية** في **الأردن :إمكانيات التطبيق**"، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم الإدارة العامة، جامعة اليرمـوك. عمـان، الأردن، 2001.
2. الزعبي، خالد ، التوقيع الإلكتروني – المفتاح العام، **مجلة الحاسوب**، ع 49، كانون الثاني، 2001.
3. الزعبي، خالد ، التوقيع الإلكتروني، **مجلة الحاسوب**، ع 48، تشرين الثاني ، 2000
4. عوجان، عرفات ، "الحكومة الإلكترونية : شروط النجاح"، **مجلة الحاسوب**، عدد مختار (47) أيلول ، 2000.
5. حسن، محمد حربي ، "استراتيجيات الحكومة الإلكترونية : **أنموذج مقترح للوطن العربي**"، مؤتمر المعرفة المعلوماتية والإدارة الإلكترونية، جامعة فيلادلفيـا، كليـة العلوم الإدارية والمالية، 16-18/نيسان، 2002، عمان الأردن.
6. العواملة، نائل عبد الحافظ ، "الحكومة الإلكترونية ومستقبل الإدارة العامة : دراسة استطلاعية للقطاع العام في دولة قطر"، **دراسات: العلوم الإدارية**، مج 29، ، ع ك1 ، 2002.
8. الرياض@ نت،2002.
9. عبد الله، جهاد ، مواقع الحكومات الإلكترونية العربية .. إلى أين؟ **مجلة إنترنت العالم العربي** ، فبراير –شباط ، 2001.
10. عبد الهادي، زين ، ماليزيا المؤسسة، **نشرة أخبار الإدارة**، ع 26، مارس 1999.
11. يونس، طارق شريف ، "**الفكر الاستراتيجي للقادة : دروس مستوحاة من التجارب العالمية والعربية**". القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعـة الـدول العربية، بحوث ودراسات، (362)، إصدار عام2002.
12. مصطفى، أحمد سيد ، "التحسين المستمر : مفهومه وآليته"، **نشرة أخبار الإدارة**، ع 29، ك1، 1999، ص1.
13. أبو سديرة، محمود ، "**الحكومة الإلكترونية**"، القاهرة، 2002.
14. Electronic Government-**Flagship Application**, (Home mampu online, 2002.
15. O'Brien, "**Introduction to Information System Essentials for the Internet worked Enterprise**", (9th ed.) (McGraw-Hill, Boston, 2000).
16. Peter L. Bernstein, **Are Networks Driving The New Economy**? H.B.R November – December 1998.
17. Rajnish, K., " **Getting ISO 9000 For Software Organization**" 2nd ed., Manish Jain For Pub, New Delhi, India , 1995.
18. Roy, Santanu, Strategic Segmentation of a Market, **International Journal of Industrial Organization**, 18(2000)www.elsevier.com/locate/enconbase.
19. www.alriyadh-np.Com/net 2002 .,

السياسات الاقتصادية وحتمية الأداء المميز في القطاع الفلاحي

من إعداد: أ. محمد رجراج

جامعة الجزائر - الجزائر

بعد الأزمة الاقتصادية التي أدت إلى اختلالات هيكلية على مستوى الاقتصاد الكلي، سنة 1986، وانعكاسها على القطاعات الاقتصادية، وأهمها القطاع الفلاحي، الذي عرف عجزا حادا في الميزان التجاري الغذائي، نتيجة انخفاض نسبة تغطية الصادرات للواردات الغذائية – تغطيه الطلب الكلي المحلي – بسبب ضعف الإنتاج الفلاحي لا سيما بعد الأزمة الاقتصادية، وتطبيق أول إتفاق استعداد ائتماني، مع صندوق النقد الدولي سنة 1989، فيما ألزم الحكومات المتعاقبة، في وضع سياسات اقتصادية فلاحية ذات بعد استراتيجي تعمل على الاستخدام الكفء للموارة الاقتصادية المتاحة لتحقيق تنمية اقتصادية مستدعية، لمواجهة التحولات الاقتصادية العالمية ذات القطب الواحد، التي تجعل من اقتصاديات دول العالم الثالث ومنها الجزائر، سوقا لتصريف المنتجات النهائية ذات الاستهلاك الواسع المنافسة للمنتجات المتجانسة المحلية، دون الأخذ بالميزة النسبية في العلاقات الدولية، وهذا ما تسعى إليه المنظمة العالمية للتجارة في تطبيق سياسة تجارية دولية حرة غير متكافئة، لا سيما أن الاقتصاد الجزائري وباقي اقتصاديات دول العالم الثالث مازالت تمر، اختلالات هيكلية على مستوى الإنتاج الفلاحي، وبالتالي غياب الميزة التنافسية، ناهيك عن ضعف الأداء في الاستخدام الكفء للموارد الاقتصادية ومنها الموارد الأرضية الفلاحية بفعل التجزئة التي تفقدها كوحدة إنتاجية منظمة ذات فاعلية اقتصادية مستمرة فيما لا شك فيه أن عامل الأرض هو أحد المتغيرات المستقلة في دالة الإنتاج الذي يؤثر على قرارات الإنتاج وبالتالي الاستثمارات الفلاحية وامتصاص اليد العاملة، كما أن عملية تحرير التجارة الخارجية والانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة مع نهاية سنة 2005 تعمل على امتصاص المدخرات الوطنية بفعل ترويج المنتجات النهائية المستوردة منافسة المنتجات المحلية على حساب تجميد الاستمارات الفلاحية، وعليه نطرح الإشكالية إن دخول الاقتصاد الجزائري في منافسة دولية للمنتجات الفلاحية النهائية يتطلب أكثر من أي وقت مضى ميزة تنافسية لا سيما أن المنتجات الفلاحية أصحبت العامل المشترك والمنافس للدول الأعضاء في المنظمة العالمية للتجارة، بينما الهيكل الإنتاجي لا سيما أن عامل الأرض مازال أحد العوائق الأساسية في اتخاذ قرارات الإنتاج وكذا الائتمان الفلاحي تطبيقا للسياسة النقدية لقانون النقد والقرض 90 / 10 انطلاقا من الفرضية التالية تعتبر خوصصة القطاع الفلاحي الأداء المميز في تحفيز الاستمارات الفلاحية لمواجهة المنافسة الدولية، كما أن خصوصية المنتجات الفلاحية البيولوجية (الطبيعية) تعطى للمنتجات الميزة التنافسية.

المتتبع لقطاع الفلاحة، يجد أن المسألة العقارية، يتغير شكلها الإداري والتشريعي والتنظيمي باستمرار، وهذا التغير الذي حصل في العقود السابقة، لا يقتصر على تنظيم الإنتاج بحد ذاته بقدر ما يخص المسألة العقارية، التي عرفت تغيرات هيكلية كلفت خزينة الدولة أموالا طائلة، من دراسات ومسح طبوغرافي للأرضي، وما نتج عنها من نزاعات في سوء توزيع الأصول الثابتة وكذا القيمة الحقيقية للأراضي مما حول الإدارة الفلاحية إلى محكمة للنظر في طعون المستفيدين في غياب الترتيبات التشريعية والتنظيمية للعقار الفلاحي، ترتب عن ذلك سوء استغلال الموارد الأرضية، وعدم الانسجام بين المجموعة المتكونة التي أثرت بشكل مباشر على تسيير الوحدة الإنتاجية.

إن النقلة النوعية التي عرفها القطاع، هو بداية التحرر من القيود الإدارية المركزية، والتوجه نحو خوصصة القطاع لتنظيم الإنتاج، وإحداث توازن بين الهيكل الإنتاجي والطلب الكلي، للتقليص من الإنفاق العام، ويكون بذلك السباق في تطبيق الإصلاحات الاقتصادية التي عرفتها البلاد بعد تطبيق أول اتفاق استعداد ائتماني مع صندوق النقد الدولي سنة 1989.

إن بداية التحرر نحو الخوصصة انطلقت مع حرية تسويق المنتجات الفلاحية، ثم تلتها الخوصصة الكلية للإنتاج، وإعادة الأراضي المؤممة لأصحابها الشرعيين والتوسع الأفقي للحصول على الملكية العقارية عن طريق الاستصلاح الأراضي خاصة في المناطق الجنوبية، كما اهتم برنامج الانعاش الاقتصادي باستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز.

حرية تسويق المنتجات الفلاحية:

عرفت القطاع الفلاحي تحولات متعددة، في منهجية نظام الإنتاج، لا سيما بعد تطبيق التعليمة الرئاسية رقم 14 لمؤرخة في مارس 1981 المتعلقة بإعادة الهيكلة الكلية لقطاع الفلاحية بغية تنظيم الهيكل العقاري للأراضي الفلاحية، والعمل على انسجام الوحدة الإنتاجية دون تشتتها وتوضيح حدودها، حتى تصبح كوحدة اقتصادية تدف إلى تحقيق الربح والاستمرارية كباقي المؤسسات الاقتصادية، لهذا أخذت عملية إعادة الهيكلة بعدا اقتصاديا واجتماعيا في تنظيم البنيان الفلاحي حتى يتماشى مع آليات التسويق تطبيقا ما ورد في التعيمه أعلاه، وهي حرية تسويق المنتجات الفلاحية، التي تعتبر بمثابة تغيير جذري في السياسة الفلاحية نحو الخوصصة لإزالة العوائق التي حالت دون تحقيق الاستقرار المالي للوحدة الإنتاجية.

إن حرية تسويق المنتجات الفلاحية، تعد نقله نوعيه في إرساء حقوق الملكية العينية، غير أن هذا التحول الجذري لم تهيئ له بيئة اقتصادية ومالية، أدت دون تنظيم الجهاز التسويقي لما نتج عنه من فوضى خاصة ظاهرة البيع على الأرض وبيع المنتجات قبل نضجها زيادة عن الصفقات الوهمية للبيع، التي أصبحت تؤثر على نظام الإنتاج، وارتفاع المديونية وخدمة الدين اتجاه بنك الفلاحة والتنمية الريفية، على الرغم من تأطير الوحدات الإنتاجية بالإطارات المتخرجة من المعاهدة الفلاحية تبقى إشكالية التسيير في تنظيم الإنتاج مطروحة لدى وزارة الفلاحة أخذت بفرضية خوصصة الإنتاج للتخفيف من حدة عجز القطاع.

خوصصة الإنتاج:

إن نظام الإنتاج المتبع، في الوحدات الإنتاجية لاشتراكية يعمل على تحقيق الاستقرار المالي، أكثر من 2/3 من الوحدات عرفت عجزا، كلفت أعباد ثقيلة على خزينة الدولة. نتيجة سوء التسيير في استخدام الموارد الاقتصادية لا سيما الأراضي التي أصبحت عرضة للزحف الحضاري دون تحريك ساكن من الطاقم الإداري المكلف بتنظيم الإنتاج، على الرغم من تجانس العقاري للوحدة الإنتاجية، هذا ما يثبت فشل التسيير الإداري المركزي، الذي لم يحفز العمال على الإنتاج، مما زاد شعورهم بأنهم أجراء لا غير، ترتب عن ذلك إدراك مسؤولي وزارة الفلاحة، بالأخذ بمنهجية جديدة في تنظيم الإنتاج للتخفيف من حدة عجز الموازنة العمومية للدولة اتجاه القطاع، وجعله أكثر فعالية من خلال التوجه به نحو خوصصة شاملة أي اتخاذ قرارات الإنتاج وحرية التسويق ما عدا التنازل عن عنصر الأرض، وذلك بتطبيق القانون 87 – 19 المؤرخ في 08 نوفمبر 1987، المتعلق بإعادة تنظيم أراضي الأملاك العمومية، والتي تحتل مساحة 2.8 مليون هكتار، وتمثل 37% من الأراضي المستعملة في الفلاحة (S.A.U)، في شكل نظام إنتاجي جديد المتمثل في المستثمرات الفلاحية الجماعية والفردية، الناتجة من تقسيم 3264 مزرعة فلاحية اشتركية مع نهاية سنة 1987 إلى 22356 مستثمرة فلاحية جماعية ذات مساحة 2.2 مليون هكتار، و5677 مستثمرة فردية ذات مساحة 56000 هكتار.

إن هذا التقسيم الجديد لنظام الإنتاج يجعل الوحدة الإنتاجية تعتمد على التوسع الرأسي للإنتاج أي تكثيف العملية الإنتاجية مع حرية اتخاذ قرارات الإنتاج، التي تتماشى مع الخوصصة لنظام الإنتاج، يتضح من ذلك أن الخوصصة الإدارية المتمثلة في منح عقود إدارية للمستفيدين في شكل سندات تثبت حق الانتفاع الدائم والمستمر في استغلال الأرض وحرية اتخاذ القرار:

يعتبر القطاع السباق في تطبيق الإصلاحات، الاقتصادية خاصة بعد تطبيق الاتفاق الائتماني مع صندوق النقد الدولي سنة 1989 لإعادة توجيه الاقتصاد الوطني نحو النمو القائم على آليات السوق لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، والعمل على التقليص في

الإنفاق العام، وتشجيع الإنفاق الخاص أو الأجنبي بالاعتماد على الشراكة الأورو متوسطية غير أن شيوع الأراضي الفلاحية لم يحفز المستفيدين على التوسع في الإنتاج مادام الشكل القانوني للعقار لم يفصل فيه، وهذا ما يجعل المستفيدين، لم يفصلوا على استغلال الأرض التي تعتمد على الأساليب الحديثة للإنتاج والشكل القانوني للأرض التي تعتبر حافزا أساسيا في توسيع الإنفاق الاستثماري وتحقيق الاستقرار لدى المستفيدين.

إن غياب هياكل الإسناد وترك الحرية في اتخاذ القرارات الإنتاجية في غياب مخطط وطني للإنتاج زاد في فوضى الإنتاج خاصة في ارتفاع أسعار مدخلات الإنتاج التي أصبح القطاع الخاص المسيطر عليها، مما دفع المنتجي إلى ترك الأرض أو تحويلها لأغراض ريعية، والتنازل عليها لبناء التعاونيات العقارية كما توسعت الخوصصة في القطاع بعد تطبيق الإصلاحات الاقتصادية لا سيما إعادة استرجاع الأراضي المؤممة لملاكها الشرعيين بتطبيق القانون 90 – 25 المؤرخ في 18 / 11 / 1990 المتضمن التوجيه العقاري الذي يعمل على استرجاع الأراضي المؤممة بأمر رقم 71 – 73 المؤرخ في 1971/11/8، إذ بلغ عددهم 22.336 مالك.

التوسع الأفقي للخوصصة عن طريق الاستصلاح:

إن المرسوم التنفيذي رقم 92 – 289 المؤرخ 06 / 07 / 1992 الذي يحدد شروط التنازل عن الأراضي الصحراوية، يمنح امتياز مالي أوفر قانون رقم 83 – 18 المؤرخ في 13 أوت 1983، الذي يهدف إلى توسيع الخوصصة أفقيا عن طريق استصلاح الأراضي التابعة للأملاك الوطنية، لا سيما في الجنوب إذ قدرت المساحة المستسلحة سنة 1992 بـ 150.000 هكتار موزعة على 6 ولايات، وكلفت محافظة التنمية الفلاحية في المناطق الصحراوية (CDARS) باستصلاح 68.000 هكتار من المساحة المقررة للاستصلاح بغلاف مالي 2.63 مليار دج، تمت المرحلة الأولى استصلاح 18700 هكتار وتم إنجاز منها 12.975 هكتار إلى غاية سنة 1999 وهذا في إطار حيازة الملكية العقارية الفلاحية (APFA) المكرسة بالقانون رقم 83 – 18 الذي أدى إلى منح حوالي 530 ألف هكتار من بينها 156 ألف هكتار استصلحت فعلا وهي مستعملة، ومن بين الولايات التي استفادت من عملية الحصول على الملكية العقارية عن طريق الاستصلاح منها ولاية أدرار التي تأتي في المرتبة الأولى بحكم مواردها المائية خاصة في منطقة القصور، إذ حققت نسبة 85% من مجموع المساحة المخصصة لها. بلغ عدد المستفيدين 731 على مساحة 2516 هكتار ثم تأتي ولاية الأغواط المرتبة الثانية عدد المستفيدين 340 على مساحة 1684 هكتار، كما توجد في المناطق السهبية مساحات شاسعة قابلة للاستصلاح وهي أراضي بالدرجة الأولى رعوية تقدر أكثر من 20 مليون هكتار لم تتخذ السلطات مواقف واضحة منذ صدور قانون الأراضي الرعوية سنة 1973 الذي تم التخلي عنها. بلا شك أن تكاليف الاستصلاح جد مرتفعة، والتي تتفاوت من منطقة إلى أخرى، التي تحتاج إلى موارد مالية ومادية جد معتبرة كما أن الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها سكان الريف أدت إلى تجميد عملية الاستصلاح، وتوسع الهجرة الداخلية نحو المدن، وانتشار البطالة والفقر في أوساط المجتمع الريفي خلال العشرية السابقة التي لم يعرف فيها الاستقرار، مما دفع بالحكومة إعداد برنامج الإنعاش الاقتصادي لإحياء التنمية الريفية المستديمة في أوساط المجتمع الريفي، بتوفير مناصب الشغل تعمل على استقرارهم وضمان دخول لتحسين أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ... إلخ. وذلك بإعادة تطبيق سياسة الاستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز، وهذا من مهام الحكومات المتعاقبة لإنجاح الأداء المميز للقطاع.

خوصصة الأراضي عن طريق الامتياز:

صادق مجلس الحكومة بتاريخ 23 / 01 / 1998 على برنامج استعجالي طموح يتعلق باستصلاح الأراضي الفلاحية عن طريق الامتياز (أو حق الانتفاع) والذي يستند على مبدأ المشاركة بين السلطات العمومية والسكان المحليين الذي يساهمون بمرادهم المالية والمادية المتضمن في دفتر الشروط مع البطاقة التعريفية للمشروع، في عمليات الاستصلاح مباشرة بعد تحديد معالم المساحة عن طريق المسح الطبوغرافي حتى الأراضي التابعة للقطاع الخاص إذا كانت في مجال الاستصلاح أي المحيط المستهدف.

إن الشراكة في استصلاح الأراضي الفلاحية عن طريق الامتياز هي بلا شك عملية موازية للاستصلاح الأراضي الصحراوية بحكم القانون 83 – 18، غير أن العمل في إطار الشراكة يحمل الدولة تكاليف في النفقات الكبرى للمشروع منها:

- جلب المياه.
- التوريد بالطاقة الكهربائية.
- شق طرق العبور إلى المساحات
- إنجاز مجموعة الأعمال الضرورية لاستعمال الأملاك العقارية المعنية بالاستصلاح استعمالا عقلانيا.

بإصدار قرار حق الامتيازات من المحافظة الوطنية الأملاك الوطنية الخاصة وبعد المصادق على دفتر الشروط الذي يلزم صاحبه بالالتزام بالبنود الواردة خاصة أن يفي بنسبة 30% من المشروع المحدد بإمكانيته المالية الخاصة سواء الذاتية أو تحديد مصادر الحصول على القروض حتى يستفيد بالامتياز في استغلال المشروع كما هو حاصل في المستثمرات الفلاحية الجماعية والفردية كما يدفع صاحب الامتياز أتاوة إلى الخزينة العمومية مقابل الانتفاع والاعفاء من الضرائب.

إن تحقيق هذا البرنامج يعمل على زيادة التوسع الأفقي للخوصصة القطاع والعمل على توفير مناصب الشغل لخريجي المعاهد الفلاحية والقوى العاملة الشابة الريفية، كما يشجع البرنامج توجيه الاستثمارات في المجال الفلاحي وتوسيع الهجرة المعاكسة من المدن إلى الاستصلاح في المناطق الفلاحية، ويترتب عن ذلك استغلال الموارد الطبيعية والتجهيزات لسكان الريف من أجل إشراكهم أكثر في التنمية الفلاحية المستديمة.

أهداف برنامج الاستصلاح عن طريق الامتياز:

إن التقييم الأول للبرنامج سمح بحصر الأهداف التي يجب بلوغها على مدة 3 سنوات والمتمثلة في استصلاح 600.000 هكتار عبر 50.000 امتياز وخلق 500.000 منصب شغل لمدة ثلاثة سنوات للإنجاز لهذا الغرض تم إنشاء صندوق استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز في إطار القانون المالية التكميلي سنة 1998 وإنشاء مؤسسة اقتصادية عمومية خاصة تسمى العامة للامتيازات الفلاحية (G.C.A) مكلفة بتسيير هذا البرنامج على أساس اتفاقية مع وزارة الفلاحة والصيد البحري كما يهدف البرنامج كما سبق ذكر إلى إعادة إحياء التنمية الفلاحية المستديمة في المناطق الريفية لاستقرار السكان والمساهمة في خلق قيمة مضافة وتحسين ظروف المعيشة، ولقد تم تحديد حجم البرنامج بـ 140 مشروع على مختلف مناطق البلاد بغلاف مالي قدر بـ 9.71 مليار دج من بينها 30% تخص مساهمة السكان المحليين القائمين بالمشروع حالة 2001 المصدر، المخطط الوطني للعلاقة.

(i)

جدول يبين حالة المشروع 2001

المناطق	عدد المشاريع	المساحة المعدة للاستصلاح	قيمة البرنامج مليار دج	عدد مناصب الشغل	عدد الامتياز
جبلية	.58	350.392	23.9	245.125	25.137
سهبية	.62	.269310	18.2	.183505	.13.978
جنوبية	.22	.18250	29.8	.61175	.8758
المجموع	.140	.637652	71.9	.498805	.47870

هذا ما يتضح من الجدول أهمية التوسع الأفقي لعملية الاستصلاح عن طريق حق الامتياز من خلال الإنجازات التي تمت على مستوى الوطني في تحقيق التشغيل واستقرار الفلاحة عن طريق الخوصصة التي أصبحت حافزا أساسيا لاستقطاب الاستثمارات وخلق فرص عمل في أوساط المجتمع الريفي.

الخوصصة أثارها على الحقوق والحريات:

لاشك أن المسألة العقارية مازالت إلى يومنا هذا لم يفصل فيها على الرغم من الخصائص، التي تميز طبيعة الشكل القانوني للملكية التي ترتبط بحق الانتفاع (الامتياز) بجميع الاستغلالات الناجحة عن حرية اتخاذ القرارات في توجيه الموارد الاقتصادية ومنها الموارد الأرضية، غير أن الموارد المالية الذاتية لا تكفي في تمويل المشاريع الاستثمارية مما يلجأ المستفيدون إلى البنوك التجارية لطلب القروض للاستثمارية ولا يتحقق ذلك إلا بضمانات مادية منها عنصر الأرض الذي مازال لم يستجيب للمتغيرات الاقتصادية على مستوى المؤسسات النقدية وبحكم قانون لنقد والقرض 90 / 10 يجبر المؤسسات النقدية أن تقدم القروض بضمانات، وعليه فإن قانون 87 – 19 المؤرخ في 8 ديسمبر 1987 الذي يعترف بحق الانتفاع لا غير، لهذا تبقى حقوق المستفيدين عن طريق المستثمرات الفلاحية الجماعية أو الفردية أو أصحاب الحقوق عن طريق الامتياز مجرد حق استغلال لأن حق الامتياز هو عبارة عن رخصة تمنحها الإدارة للمستفيد وقابلة لإلغاء إذا تخلى المستفيد عن التزاماته لدفتر الشروط، وما يمكن ملاحظته في المادة 8 من قانون المستثمرات يتناقض مع ما تدف إليه الإصلاحات الاقتصادية، لأن العقود الإدارية للمستثمرات الجماعية زادت في النزاعات القانونية إلى فقدان الحقوق والثقة والاستقرار لدى المستفيدين كما أن قضية ورثة المتوفى غير واردة بين المستثمرات الجماعية لتحويل حق الانتفاع كما أن المحافظون العقاريون لا ينشرون شهادة تحويل حق الانتفاع إلى الورثة وهذا ما يتناقض مع المادة 6 من قانون المستثمرات الفلاحية.

- كما يفقد القطاع الخاص الفلاحي حقوقه بسبب عدم تسوية عقود الملكية لأكثر من 3 ملايين هكتار أي ما يعادل 2/3 من المساحة التابعة له زيادة على تعقيد عملية الميراث.

- لم يتم تسوية عمليات إعادة الأراضي لورثة وذو حقوق الملاك المؤممين المتوفين توجد 136 حالة.

- عدم إرجاع حقوق الملاك المؤممين بسبب استغلال أراضيهم في المشاريع العامة لم يتم تعويضهم بأراضي أخرى أو عدم التقييم الحقيقي للأرض وهذا على الرغم من تعديل القانون 90 – 25 المتضمن التوجيه العقاري تضمن إمكانية تسوية النزاعات المترتبة عن الثورة الزراعية.

خلاصة

تبقى إشكالية العقار الفلاحي مطروحة، مهما أخذت الأشكال المختلفة للخوصصة التي تنص على ذلك، التي لا ترتبط بالمتغيرات الاقتصادية والمالية مما يفقد المستفيدون مهما اختلفت صفة الانتفاع من حقوقهم في الحصول على مستحقات سواء كانت تموينية أو مالية أمام التزامات تبقى محصورة في ذمة المستفيدين فقط دون ضمانات مادية المتمثلة في العقار الفلاحي، لا سيما أن المؤسسات النقدية أصبحت مجبرة على تقديم القروض بضمانات مادية، مما يؤثر ذلك على تمويل العمليات الإنتاجية، ويدفع ببعض المنتجين إلى الانحراف إلى أعمال غير رسمية منها التأجير أو التنازل عنها مقابل إغراءات البلديات هذه الأخيرة عرفت رواجا كبيرا في زحف الإسمنت...إلخ على الأراضي الفلاحية الخصبة كما يمكن أن نقول بأن عملية الاستصلاح الأراضي تحتاج إلى دعم كبير ظهر في السنوات الأخيرة مع الصندوق الوطني للتنمية الريفية (FNDRA).

هذا ما يثبت عدم الفصل بين الاستغلال التي تسعى إليه الخوصصة والحقوق الملكية العقارية التي تعتبر حافزا في استقطاب رؤوس الأموال الوطنية أو الأجنبية، وكذا الحرص على استغلال الموارد الأرضية استغلالا محكما وعقلانيا يجعل من الوحدة الإنتاجية

وحدة اقتصادية كباقي المؤسسات الاقتصادية الأخرى، كما تشجع الدولة في توزيع المزيد من أراضي الاستصلاح على المتعاملين في مجال النشاط الفلاحي، لهذا لا يمكن الفصل بين الاستغلال وحقوق الملكية العقارية التي لها انعكاسات كبيرة سواء على مستوى الاستثمار كحافزا أساسي وكذلك لما لها من ميزة أساسية في الانتقال والتحول بفعل الميراث لذوي الحقوق، يترتب من ذلك أن نستنتج.

- وجوب تدخل قوي للدولة بمسح طبوغرافي للأراضي الفلاحية حتى لا تبقى عرضة للسماسرة في تحويلها إلى إسمنت لابد من وضع قوانين تحافظ على الوسط الطبيعي وتحارب فوضى العقارات البنائية والمصانع الملوثة ... إلخ.

- وجود سوق عقارية معتمدة من قبل المحافظة الوطنية للأملاك الوطنية الخاصة تعمل وفق إجراءات قانونية منبثقة في حفظ الموارد الأرضية، من التجزئة أو إقامة مشاريع سكانية عليها.

- تشجيع الشراكة في الاستثمار الفلاحي سواء كانت وطنية أو أجنبية لتطوير أساليب الفلاحة الجزائرية ولاهتمام بمستجدات التطور التكنولوجي حتى يمكن إرجاع الميزة النسبية لبعض المنتجات الجزائرية التي فقدت في السنوات الأخيرة خاصة وأن الجزائر قادمة مع حلول سنة 2005 إلى الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة.

- إلغاء التعليمية الوزارية المشتركة 15 / 07 / 2002 التي جعلت من الأراضي الفلاحية العمومية عرضة لزحف الإسمنت بفعل الاستفادة بحق الانتفاع (إعادة التنازل)، وهذا بعدما تبيّن للوزارة الوصية – وزارة الفلاحة – عن إهدار الموارد الأرضية الخصبة بفعل الإجراءات التي تم اتخاذها من قبل السلطات العمومية هذه الأخيرة أدت إلى تمييش عامل الأرض كبعد استراتيجي للتنمية المستديمة لا سيما أن موقف الحكومات المتعاقبة مازالت لم تأخذ بعامل الأرض كمحفز للإستثمار وفك التناقضات بين الجانب القانوني والتنظيمي للعقار الفلاحي – الأرض – والسياسة النقدية والمالية التي تجعل من عملية الائتمان شرط مضمون بحق الملكية.

- تطبيق المنشور رقم 00332 المؤرخ في 18 / 07 / 2000 استراتيجية تنفيذ المخطط الوطني للتنمية الفلاحية في تنظيم إنتاج الأراضي الخصبة التي تمثل 30% من المساحة المز رعة والتي تعتبر من أخصب الأراضي الفلاحية وحتى لا تكون السوق المحلية عرفته للمنتجات المستوردة يتحتم القيام بتنظيم الوحدة الإنتاجية مع توفير لها الدعم الكافي لتطوير وترقية الصادرات وبالتالي السوق المحلية بالسوق العالمية، هذه الأخيرة تتطلب من الحكومات تسهيل الإجراءات القانونية والإدارية حتى يتمكن المتعامل الاقتصادي التعرف على هذه الأسواق أي جعل من الغرفة الوطنية للتجارة العامل الأساسي في الإعلام والاتصال بمستجدات السوق العالمية.

المراجع

- وزارة الفلاحة: اليوم الوطني الإعلامي حول العقار الفلاحي 07 / 08 / 1995.

- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي: مشروع دراسة حول استراتيجية التنمية الفلاحية، جويلية 2001.

- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي: الظرف الاقتصادي والاجتماعي للسداسي الثاني من سنة 1999 ماي 2000.

* وزارة الفلاحة:

Kecueil des textes Relatifs a l'accession a la propriete fonciere agricole par la mise en valeur ; Avril 1985

* وزارة الفلاحة: المخطط الوطني للتنمية الفلاحية بدون تاريخ.

(i) المخطوط الوطني للفلاحة.

إشكالية تحسين أداء ورفع تنافسية الحكومة بين معوقات الحاضر و فرص المستقبل بالنظر إلى الحالة الجزائرية

من إعداد: **أ. عبد الطيف بلغرسة**
أ.رضى جاوحدوا
جامعة عنابة- الجزائر

المقدمة:

تسعى كل الحكومات إلى تحسين أداءها و تفعيل دورها بدرجات عالية من الامتياز بدف رفع قدراتا التنافسية داخليا و خارجيا و ذلك من خلال جملة من الإجراءات عبر مداخل متعددة و نظم مختلفة واستراتيجيات متجددة .

لكن ، لا يعد هذا الأمر من يسر المنال و سهل المآل ، ذلك أن الأداء المؤسسي الحكومي هو المنظومة المتكاملة لنتاج أعمال الحكومة في ظل تفاعلها مع مكونات بيئتها الداخلية منها و الخارجية في إطار جملة من المعوقات التي يفرضها الحاضر و زمرة من الفرص التي يتيحها المستقبل .

في إشكالية هذه الفكرة ، تحاول هذه الورقة البحثية المقترحة الخوض ، من خلال البحث عن المعوقات الحاضرة و الفرص المحتملة لعملية تحسين الأداء الحكومي و رفع التنافسية الحكومية و ذلك بالتركيز على الحالة الجزائرية .

ذلك أنه بعد تحقيق الاستقرار السياسي وتحسين وضع الأمني وترتيب التوازن الماكروي فضلا عن تميز التعاطي الديمقراطي سلطة ومعارضة مقارنة بفتوة التجربة الجزائرية وقصر المدة وشدة التحديات، فإنه آن الأوان للتحدث عن تحسين آداء الحكومة الجزائرية ورفع تنافسيتها تطبيقا للأهداف وتحقيق للآمال وذلك من خلال تعرض لمعوقات الحاضر والتأكيد على فرص المستقبل.

1- تعريف الأداء الحكومي:

إن الأداء الحكومي هو محصلة لتفاعل عناصر البيئة الحكومية الداخلية منها والخارجية، من خلال تجميع آداءات العاملين في الحقل الحكومي ضمن مصالحهم المختلفة زيادة عن آداءات هذه المصالح في إطار السياسات العامة للحكومة في إطار المكونات الاقتصادية الاجتماعية والثقافية والسياسية، داخل الحدود الوطنية وخارجها ضمن التجمعات الجهوية والإقليمية والدولية.

2- خصائص الأداء الحكومي:

تأسيسا على العريف السابق للأداء الحكومي فإن هذا الأخير يتميز بعدة خصائص تفرقه عن أداء أي منظمة أخرى مهما كان طبيعتها – وإن كانت تلتقي معها في الخصائص العامة لكل تنظيم – حيث تتمكن هذه الخصائص فيما يلي:

2-1 تعددية جوانب الأداء بنوعية مصادره و تشعبية مآلاته نظرا لاعتبار الحكومة منظمة كبرى تميزت وظائفها بأبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية... .

2- 2 :هرمية الأداء الحكومي بين المصالح المركزية والوسطى والدنيا مما جعل المعطيات التصاعدية – معلومات – والأخرى التنازلية – القرارات – تحدد تنافسيتها ويقاس أداءها فعاليتها.

2-3 :تسلسلية تطبيق القرارات الحكومية في إطار تحسين أداءها من مجلس الحكومة إلى الوزارة إلى الولاية إلى البلدية، يجعل استراتيجية تحسين الأداء مرتبطة بمدى إستعاب كل مستوى للقرارات الحكومية.

2-4: تنوع الأجهزة الرقابية للأداء الحكومي وذلك مثل أجهزة الرقابة الحكومية المركزية على مستوى الحكومة ذاتا فضلا عن وظيفة الرقابة في كل وزارة زيادة عن أجهزة السلطة التشريعية للبرلمان ومجلس الأمة، وانتهاء بالأجهزة الرقابية الشعبية، وتعد هذه أجهزة رسمية حيث هناك أخرى غير رسمية مثل الصحافة المستقلة الحرة.

1-5: كما يتميز الأداء الحكومي بمؤشرات القياس الخاص به والمتمثلة في درجة القبول الاجتماعي للقرارات الحكومية والتفاعل معها والتعاطي بموجبها، وهذا على جميع الأصعدة السياسية والاجتماعية والثقافية... الداخلية منها والخارجية.

3- تعريف تنافسية الحكومة :

إن الحكومة كأي منظمة أخرى تسعى إلى رفع قدراتا التنافسية وذلك مقارنة مع مثيلاتا من حيث البعد الزمان والحجم على أساس أن استمرارها – الحكومة – مرهون بتنمية تنافسيتها وذلك من حيث مدى تطابق الإنجازات مع الطموحات ومدى تساوي ما تم تحقيقه مع ما تم تخطيطه في إطار تجسيد البرامج والمناهج على أرض الواقع الملموس والمحسوس من طرف – زبائنها – منتخبيها خاصة ومواطنيها عامة.

4- ميزات تنافسية الحكومة

على اعتبار أن الحكومة منظمة ذات أهمية قصوى ووحدة تنظيمية ذات أثر بالغ فإن ميزات تنافسيتها تجعل من الصعوبة بمكان أن تصمد أمام المنافسة الشديدة السابقة واللاحقة من طرف من يرون أنفسهم أحق با منها، لذلك يمكن تدوين المميزات التالية:

1-4 :ترتبط أنشطة الحكومة عادة بوعود انتخابية محددة عبر الزمان والمكان وبالتالي تعمل عن الحد من حريتها نسبيا.

2-4 :كثرة تنوع المهام الحكومية من سياسية واجتماعية وثقافية واقتصادية ورياضية داخلية وخارجية، وهي ميزة يمكن أن تقدم أو تحجم عن تنمية تنافسيتها .

3-4 :إن فكرة ' القليل من تدخل الدولة ' يجعل التنافسية الحكومية مرهونة بمدى سيطرتا على الاقتصاد العام وحجمه وقوته وكدا على مدى تحقيقها للبعد الاجتماعي في برامجها وأنشطتها.

وعلى اعتبار أن إشكالية هذه الورقة البحثية تتناول بالدراسة أساسا تحسين أداء ورفع تنافسية الحكومة فإنه يجدر بنا أن نتطرق إلى المعوقات الحالية لتحسين أداء الحكومة ورفع تنافسيتها وهذا بالتركيز أساسا على الحالة الجزائرية باعتبارها محل الدارسة.

5- معوقات تحسين الأداء ورفع التنافسية .

ونسجل في هذا الإطار عدة مجموعات ذات طبيعة مختلفة تمثل جميعها مجتمعة أو على حدى عوامل عرقلة ودوافع كبح تحسين الأداء الحكومي ورفع تنافسية الحكومة وهي كالتالي على أساسي أولوياتا .

1-5 مجموعة المعوقات السياسية:

وهي في مجموعها مرتبطة بمدى تحقيق الديمقراطية الحقة على أساس نزاهة الانتخاب وشفافية التصويت وتكافئية الفرص وعدالة التقييم والتداول الدوري على السلطة واعتبار الكفاءة وال اهة أساس تولي المناصب في الأجهزة الحكومية فضلا عن تحقيق البرامج والخطب للآمال والطموحات وإشاعة روح المسؤولية والانسحاب عند العجز والخطأ الفادح زيادة عن تظافر جهود الجميع وتعاون الكل في إطار إنجاح حركة البناء والتقدم كل ذلك يساهم في تحسين الأداء الحكومي عبر الأجهزة الحكومية المختلفة العليا والمتوسطة والدنيا ويزيد من قدرتا التنافسية.

لكن عدم توفر كل ذلك أو على الأقل ضعفه ونقصه يمثل في جوهره مجموعة المعوقات السياسية التي تقف أمام تحسين الأداء الحكومة الجزائرية ورفع تنافسيتها.

2-5مجموعة المعوقات الاقتصادية :

ذلك أن الإدارة الفعالة للاقتصاد الوطني تحتم إزالة مجموعة المعوقات الكابحة لها و المتمثلة في سوء توزيع الثروة بين الفئات المختلفة و كذا الاستغلال غير الكفئ للموارد الاقتصادية و تنصيب القائمين عليها على أساس الجهوية و المحسوبية و الولاء السلبي ، فضلا عن سوء تقدير عواقب القرارات الاقتصادية المصيرية

مثل الخوصصة و الشراكة و الانسحاب من تسيير دواليب الاقتصاد الوطني ...، و غيرها من المعوقات التي تجعل من تحسين أداء الأجهزة الحكومية الجزائرية بمختلف مستوياتها العليا و الوسطى و الدنيا محل شك و موضع ريب فضلا عن تراجع قدرتها التنافسية داخليا و خارجيا .

3-5 مجموعة المعوقات الاجتماعية :

إن ضعف الوعي السسيولوجي في المجتمع الجزائري نتيجة لعوامل تاريخية و أخرى مرتبطة بالتركيبة الشخصية للفرد الجزائري ،ضمن العادات و التقاليد و التصورات و التصرفات التي تجعل من المجتمع بعيد عن إدراك و متابعة حقيقة و مفهوم الأداء الحكومي و اعتباره من الأشياء التي لاتهمه لا من قريب و لا من بعيد ،ذلك أن : "أنماط السلوك و التفكير السائدة لدى معظم أفراد المجتمع هي تتأثر بالدوافع و المحفزات التي تحرك أفراد المجتمع و مجموعة المتغيرات الثقافية التي تحكم سلوك الأفراد في التعامل مع المواقف و أشكال الاتصال السائدة فيما بينهم ،فالشخصية العربية تأتي مكاسبها المادية من الوظيفة في مقدمة دوافع العمل مع ضعف الدوافع الخاصة بالاستقلالية و تأكيد الذات .

أما تأثير مجموعة العوامل الثقافية أو البيئية و تأثيرها طريقة تفكير الأفراد و تعاملهم مع المواقف و الأشكال السائدة و الاتصال في ما بينهم يلاحظ في سلوكيات قيادات الأجهزة الحكومية و هي :

- غلبة الطابع الشخصي على نمط الاتصال .
- الرغبة في التفرد و التميز و التركيز على المركزية الشديدة .
- إحداث التغيرات الجذرية في الهياكل الأساسية للأجهزة الحكومية لاعتبارات الولاء الشخصي و السياسي و العلاقات الاجتماعية .
- ضعف إدراك قيمة العمل و أهميته مما يسبب التسيب و اللامبالاة .
- البيروقراطية الإدارية التي تتم بالحلول الجزئية دون علاج المسببات مع التركيز على السلطة .
- عدم وجود سياسات واضحة للتدريب ". (برنامج دبي للأداء الحكومي،2004،ص 14)

4-5 مجموعة المعوقات الاتصالية :

إن عدم تمكن الحكومة كمنظمة من الاتصال الجيد و الفعال بالعاملين في مختلف أجهزتها فضلا عن الانعزال عن المتعاملين معها يشكل في حد ذاتها أكبر المعوقات ، لأن الاتصال دليل و جود و الفعالية فيه دليل إتقان مما يستوجب لتحسين الأداء الحكومي و رفع التنافسية الحكومية من تطوير و سائل الاتصال داخليا و خارجيا و تنويعها من حيث السرعة و الدقة و الانتشار .

ذلك أن تحسين الأداء و رفع التنافسية يتطلب عملية تغييريه جذرية في الوسائل الاتصالية حيث : " تحتاج عملية التغيير إلى جهد إعلامي اتصالي جماهيري ضخم لتوضيح مزايا التغيير و ضرورته و حتميته ،فضلا عن القيام بعملية تنوير واسعة النطاق للقضاء على الجهل و الخوف و السلبية و تحويلها إلى معرفة و أمن و إيجابية و التي من خلالها تزداد فاعلية قوى التغيير ،.و نمو قدراتها على إحداثه ،و تزداد معدلاته و تقل تكلفته و يصبح أداء قوى التغيير يتم بشكل أفضل ". (محمد أحمد الخضيري ،2003،ص 27)

6-فرص تحسين الأداء و رفع التنافسية :

إن التعرف ابتداء على المعوقات التي يشكلها الواقع المعاش أمام تحسين أداء و رفع تنافسية الحكومة الجزائرية محل الدراسة ، يمكننا انتهاء من رصد الفرص المستقبلية الواجب استغلالها من الآن فصاعدا لتحسين الأداء و رفع التنافسية و هي فرص متمثلة في جملة من المبادئ ذات الطابع الإنساني و ذات البعد العالمي ، فهي متحدة في الأهداف و متفقة في الخطوات لكنها مختلفة من حيث الأولويات اذ تحكم هده الأخيرة حالة كل حكومة على حد و ظروفها الخاصة بها.

1-6 المبدأ الأول :التغيير و إدارته:

دلك أن التغيير و حسن إدارته هي عملية و مستمرة تجعل من الأداء الحكومي يتحسن و من التنافسية ترتفع، حيث الرداءة و الضعف و التقهقر نتائج سببها الجمود و التحجر، و لكي تكون العملية التغيرية كذلك للبد من:

1-1-6 :أهداف مبرمجة زمنيا تحدد الأولويات المرحلية من أهداف ابتدائية و تكميلية و ثانوية و تجميلية ختامية ، منبثقة عنها ، و بالتالي يصبح الإنجاز و الأداء الحكومي بنائيا تسهم كل كرحلة في وضع الأساس للمرحلة اللاحقة .

2-1-6 :ميزانية مخططة جيدا من حيث النفقات و الإيرادات الحكومية الـسدة لعملية التغيير، حيث أي تغيير يحتاج إلى أموال ، و سر نجاح ذلك في سيولة هده الموارد المالية من جهة ، و حسن استخدامها من جهة أخرى.

3-1-6 :مجموعات عمل حكومية مؤهلة و مدربة تدريبا جيدا تكون مهمتها الطليعة الأولى للتغيير و الحافز الباعث عليه المنفذة له و المدافعة عنه، و المتصدية لأي مقاومة أو اتجاهات سلبية مضادة للتغيير الإيجابي ، و هدا كله تحسينا للأداء و رفعا للتنافسية .

وتتطلب هده الـموعات انتقاء و اختيارا جيدا للأفراد و التأكد من توافر مجموعة الخصائص و الصفات اللازمة فيهم ، و من قدرتم و رغبتهم الحقيقية في القيام بالمهام الحكومية المسندة إليهم.

4-1-6 :أدوات ووسائل التنفيذ المناسبة التي تؤهل مجموعات العمل الحكومي للقيام بالمهام الحكومية المسندة اليهم و أن تجعل من كل مهمة أمرا ميسورا و بصفة خاصة أدوات النقل و الحركة ، أدوات الاتصال الفعال ، أدوات التدخل السريع و المؤثر، نظم المعلومات المتكاملة .

5-1-6 :نظام متابعة و رقابة وقائي و حمائي يتنبأ بموقع القصور و موطن الانحراف قبل حدوثه و معالجة أسبابه للحيلولة دون هدا الحدوث ،و من ثم تجنيب الحكومة مغبة و تكلفة هدا القصور أو الانحراف.

كما يتضمن هدا النظام الرقابي أيضا رقابة علاجية سريعة الحركة و الفاعلية تتحرك بمجرد حدوث الخطأ و تبادر بإصلاحه فورا قبل أن يستفحل و يتسع مداه و يشتد خطره.

6-1-6 :مقياس جيد للأداء التنفيذي للتأكد من أن ما تم فعلا هو المطلوب و أنه يتم وفقا للمعدلات المخططة و أنه يتم بالجودة المطلوبة و أنه لا يوجد انحراف أو قصور عما هو مخطط فعلا .

2-6المبدأ الثاني : التطوير و ضرورته:

حيث يعرف التطوير:" بأنه عملية مخططة و تدار بطريقة منظمة لتغيير الثقافة و النظم و السلوك الخاص بالمنظمة - الحكومة- و ذلك بدف زيادة فعالية المنظمة-الحكومة- في أساليب مواجهة المشاكل التي تتعرض لها و في تحقيق الأهداف التي تسعى لها."(عبد الرحمن توفيق، 2004، ص37).

و من ثم توجب على الحكومة في الحالة المدروسة أن تسعى للتطوير الدائم المستمر لضرورته الحيوية و خطورته الواقعية ، و عليه يجب مراعاة خصائصه التالية :

1-2-6 : أنه جهد مخطط حيث يتضمن برنامج التطوير الحكومي تشخيص منظم للحكومة و وضع خطة إستراتيجية لتطويرها و حشد الموارد اللازمة لتنفيذ هكذا جهد.

2-2 : أنه يشمل النظام بأكمله حيث يرتبط التطوير الحكومي بإجراء التغييرات في الحكومة بأكملها مثل الثقافة أو نظم المكافأة أو الإستراتيجية الإدارية، ولا يعني هدا تغيير الحكومة بأكملها فالمقصود هنا أن النظام يكون لديه استقلال أو حرية نسبية في تحديد خططه و مستقبله في ظل القيود البيئية المحيطة به.

6-2-3 : أنه يدار من القمة فالإدارة المركزية للحكومة تشارك بفعالية في إدارة برنامج التطوير الحكومي و لكن ذلك لا يعني أنهم يقومون بأنفسهم بإحداث العملية التطويرية التي تقوم با المستويات الحكومية الأخرى و التي يجب أن تتوافر لديها المعرفة و الالتزام بأهداف البرنامج و التحديد الدقيق للطرق التي تستخدم لإنجاز هده الأهداف

6-2-4 : زيادة فعالية وضع الحكومة حيث يستهدف التطوير الحكومي زيادة فعالية وضع الحكومة و ذلك حينما يكون لديها القدرة على التكيف و التغلب على المشكلات و الصعوبات المصاحبة للتغيرات في البيئة المحيطة و من ثم تكون أيضا قادرة باستمرار على إعادة تجديد نفسها .

6-2-5: تدخلات مخططة مع استخدام المعرفة بالعلوم السلوكية عن طريق فحص الطرق الحالية للعمل و المعايير والقيم و الطرق البديلة للعمل ، أو الاتصال أو المكافئة ، و تؤسس تلك التدخلات على ضوء المعرفة بالعلوم السلوكية مثل دافعية الفرد ، القوة و الاتصالات ، الإدراك ، المعايير الثقافية ، العلاقات بين الأفراد و الجماعات ، أساليب إدارة الصراع ، و غيرها من الأمور المتعلقة بالنواحي السلوكية .

و من ثم فالتطوير الحكومي و فق فلسفة التطوير المخطط هو ضرورة تدف إلى إحداث تعديل محسوب في الحكومة بأكملها أو أحد عناصرها وفق خطة زمنية ، على أساس تفكير و تقدير لتكلفة التطوير و متطلباته من ناحية و الفوائد المترتبة عليه من ناحية أخرى ، و بذلك فهي تتجنب التطورات المفاجئة و التغيرات الانفعالية غير المدروسة و التي لا تعتبر من صميم عملية التطوير الحكومي المخطط .

6-3 المبدأ الثالث : الإدارة الاستراتيجية

و يتوجب تطبيق المبدأ الثالث و المتمثل في الإدارة الاستراتيجية من أجل تحسين أداء الحكومة في الجزائر و رفع تنافسيتها ، حيث تعرف الإدارة الاستراتيجية بأنا الطريقة التي با تقوم الحكومة بصياغة و تنفيذ استراتيجية أو استراتيجيات معينة للوصول إلى الاتجاه الذي اختارته لنفسها في المستقبل .

حيث تتضمن الإدارة الاستراتيجية جميع أوجه الإدارة الحكومية من تخطيط و تنظيم و قيادة و رقابة و التي هي على مستوى استراتيجي ،(أي على مستوى الحكومة ككل و في نطاق زمني طويل) .

لذلك تتطلب الإدارة الاستراتيجية تحليلا و تنبئا بالبيئة المحيطة لمعرفة الفرص و المعوقات الحالية و المستقبلية ، و كذا تحليل و تنبئ بالقدرات الذاتية لمعرفة نقاط القوة و الضعف في الوقت الحالي و المستقبلي

على المستوى الحكومي، و تحقق الإدارة الاستراتيجية عدة مزايا للحكومة التي تطبقها تأتي التالية على رأسها :

6-3-1 : التكيف مع البيئة بما ينطوي عليه ذلك من تنمية الفرص و تفادي المعوقات .

6-3-2 :الاستخدام الأمثل للقدرات الوطنية الحكومية سواء المادية إن البشرية .

6-3-3 : تحقيق مزايا تنافسية و فقا لجودة الخدمات الحكومية و اتقانا للمهام و الوظائف المنوطة بالحكومة

الخــــــاتمــة :

إن التغيير فريضة و التطوير ضرورة و الإدارة الاستراتيجية حتمية ، تعمل هذه المبادئ في ثلاثتها على تحسين أداء الحكومة في جوانبها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية ،داخليا و خارجيا و تعمل كذلك على رفع تنافسيتها من حيث درجة و نوعية خدماتا و قراراتا و برامجها و خططها ، إذ لا يتصور أن الحكومة كأكبر منظمة على المستوى الوطني لا تستوعب دروس الماضي و تخطط للمستقبل و تزيل عوائق الماضي و تستثمر فرص المستقبل و هي شروط أساسية قبلية للبقاء و الاستقرار و من ثم فهي متطلبات بعدية للنماء و الاستمرار .

المــــراجــع :

1/ محسن أحمد الخضيري ،إدارة التغيير ، دار الرضى للنشر، دمشق 2003 .

2/ عبد الرحمن توفيق ، منهج الإدارة العليا ،مبادئ تقيم الأداء، مركز الخبرات المهنية للإدارة ، القاهرة 2004.

3/ عبد الرحمن توفيق ، منهج الإدارة العليا ، أدوات تقيم الأداء ، مركز الخبرات المهنية للإدارة ، القاهرة 2004 .

4/ عبد الرحمن صبري و آخرون ، تطوير البنية المالية التحتية في الوطن العربي ، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، منتدى الفك العربي عمان 1997 .

5/ سعد حافظ محمود و آخرون ، الاقتصاد العربي و تحديات القرن الواحد و العشرين ، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، القاهرة 1998 .

6/ حكومة دبي ، برنامج للأداء الحكومي المتميز ، 2004 .

الأداء المتمـــــــــــــيز

إعداد : د . علي عبد الله
كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير- جامعة الجزائر - الجزائر

المقدمة :

إن التفوق الاقتصادي لا يتحقق بالاعتماد على قوة إقتصادية تقوم على موارد طبيعية بل على موارد بشرية قـادرة علـى الإدارة الفاعلة وعلى الأداء الجاد والمتميز للعاملين وهو ما أملى ضرورة إحلال الميزة التنافسية محل الميزة النسبية.

فالعنصر البشري يوفر للمنظمة مجالا لتحقيق التميز مع أقرانا من المنظمات ويعزز موقعها التنافسي وبالتالي يجب على المتمع والمنظمات أن تعمل على تحقيق التميز من خلا ل الاهتمام بالعنصر البشري حيث لا يمكن تحقيق التميز إلا من خلال تنميـة المـوارد البشرية.

نهدف في مداخلتنا إلى تحليل مفهوم الميزة التنافسية مع إبراز أهمية العنصر البشري.لهذا حاولنا طرح هذه الاشـكالية" كيـف يساهم العنصر البشري في تحقيق الأداء المتميز وذلك من خلال:

- بيان مفهوم الميزةالتنافسية.
- بيان كيفية الإنتقال من الميزة النسبية إلى الميزة التنافسية.
- بيان مرتكزات التميز.
- بيان سمات التميز.

طرأ على ساحة الاقتصاد العالمي العديد من التغيرات والتطورات،كالثورة التكنولوجية،وزيادة درجة الاعتماد بين دول العالم وإنكسار الحواجز أمام حركة السلع والخدمات ورؤوس الأموال.وقد أدت هذه التغيرات إلى جعل موضوع القدرات التنافسية الأشـد إغـراء وجذبا، الكل يسعى-الدول، المنظمات-إلى الاستحواذ على مصادر القوة التنافسية والعمل على زيادتا ليس لإعتبارهـا مـن أهـم مقومات البقاء في ظل ظروف احتدام المنافسة أو مقياس النجاح بل باعتبارها مصدر حيوية وتميز وتفوق.

لقد صاحب ظهور نظام الأعمال الجديد إبراز مصطلح التنافسية كنتيجة طبيعة وسمة رئيسية تحكم وتوجه حركة ذلك النظـام وقـد كان ذلك نتيجة لجملة من العوامل منها (01):

*سهولة الإتصالات وتطور إمكانات نقل المعلومات.
*تعدد البدائل والإختيارات أمام متخذي القرار بين مختلف قطاعات ومستويات قطاع الأعمال.
*تدفق نتائج البحوث العلمية والتطورات التكنولوجية ووفرة فرص التطبيق في مجالات الأعمال المختلفة.
*إنخفاض تأثيرات المحددات والقيود الحكومية والجمركية والتمويلية.

مفهوم القدرة التنافسية:يعد مصطلح القدرة التنافسية من أكثر المصطلحات شيوعا مع بداية الثمانينات حيث بـدأت فكـرة الميـزة التنافسية في الانتشار والتوسع في مرحلة الرئيس الأمريكي **ريجان** وكتابات **M Porter** بشأن الإسـتراتيجية التنافـسية والميـزة التنافسية.

وتختلف مستويات تحليل مفهوم التنافسية فيما بين القدرة التنافسية على المستوى الكلي وعلى المستوى الجزئي.

التنافسية على المستوى الكلي :بدا شيوع هذا المصطلح مع الرئيس الأمريكي **ريجان** بتكوين لجنة تنافسية الصناعة الأمريكية وتدهور قدرتا الناشئة أمام مثيلاتا اليابانية، ثم أنشأ بعد ذلك لجنة مجلس السياسة التنافسية الأمريكية،وقد عرف هذا المجلس القدرات التنافسية على أنا قدرة الدولة على إنتاج السلع والخدمات التي تقابل الأذواق العالمية وفي نفس الوقت تحقيق مستوى معيشة متزايدة على المدى الطويل (2)في حين عرفت **UNKTAD** القدرة التنافسية بانا الوضع الذي يمكن الدولة في ظل شروط السوق الحرة العادلة مـن إنتاج السلع والخدمات التي تلائم الأذواق في السواق العالمية وفي نفس الوقت تحافظ وتزيد الدخول الحقيقية لأفرادها خـلال الأجـل الطويل.(3)

أما منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية **O.C.D.E** فقد عرفت القدرة التنافسية بانا الدرجة التي يستطيع بلد ما في ظل أسواق حرة وعادلة إنتاج سلع وخدمات تنجح في إختراق الأسواق الدولية.في الوقت نفسه المحافظة على توسيع المداخيل الحقيقيـة لمواطنـيها في المدى الطويل.(4)

بينما نجد المعهد الدولي لإدارة التنمية في **سويسرا** يعرفها على أنا قدرة الدولة أو المنظمة على توليد ثروة أكـبر مـن منافـسيها في الأسواق العالمية.(5)

إن مفهوم الميزة التنافسية عند **M.Porter** تقوم على نقطة أساسية وهي أن العامل المحدد لنجاح المؤسسة هو الموقف أو الوضـعية التنافسية لها في الصناعة أو النشاط الذي يعمل فيه و أن تحقيق التنافسية لا بد أن يتحقق أولا على مستوى الدولة وإن تنافسية الدولـة إنما تركز في المقام الأول على امكانات والطاقات المتاحة من الصناعة لكي تمارس التطوير والتحسين المستمر وهكذا يـرى **Porter** أن تدعيم التنافسية على المستوى الكلي يستلزم مشاركة فعالة للدولة في خلق وتعزيز ذلك من خلال:

*النظام التعليمي حيث يلعب التعليم دوراً أساسيا في تدعيم و تطوير المهارات والملكات والطرق العلمية في التفكير وحـل المـشاكل وتنمية المعرفة كمحك للتقدم التكنولوجي وتطبيقاته كما أن تقدم الإدارة مرتبط بتقدم التعلم.يعتبر التعليم المفتاح الرئيسي المـؤثر في القدرة التنافسية.

*البيئة الإجتماعية والثقافية تفرز مؤشرات على السلوك وعلى رأسها القيم والإتجاهات و الدوافع التي تؤثر إلى حد بعيد على الحاجـة إلى الإنجاز.

*توفير المناخ الذي يخلق الإستثمار من كفائة إدارية .الإستقرار السياسي .كفاءة السياسات الحكومية السائدة للإستثمار العام والخاص والربط بين البيئة والإقتصاد.

*توفير هياكل البيئة الأساسية بمفهومها الشامل بمعنى مختلف المؤسسات التي بإمكانا أن تسهم في تحقيق التنافسية.

التنافسية من وجهة النظر الجزئية:ونعني با القدرة التنافسية للمنظمة أو الصناعة.إذا ما إستطاعت الحفاظ على إستمرارية متحصلاتا عبر الزمن أو زيادة حصتها السوقية ومتحصلاتا بشكل قابل للإستمرار.بمعنى عدم تحقيق ذلك من خلال إتباع إستراتيجات تركز على التنافس اما في جانب النفقات أو في جانب الإختلاف وتميز المنتج.(6)

كما تعرف على أنا قدرة المنظمة على مواجهة المنافسة سواء في الأسواق الداخلية أو الخارجية. وعلى تحقيـق حاجـات المـستهلك والقيمة التي يتمنى الحصول عليها من المنتج مثل الجودة العالية.(7)

يستخدم مصطلح الميزة التنافسية للإشارة إلى القدرات والقابليات التي تمتلكها المنظمة وتتميز با عن غيرها من المنافسين بما يمكنها مـن إنجاز التفوق في السوق. والمنظمات يمكن ان توجه تركيز جهودها على العديد من الأبعاد لإنجاز الميزة التنافسية ومن هـذه الأبعـاد .الكلفة. النوعية .التسليم بسرعة. والمرونة.(8)

هناك مجموعة من الاجراءات لرفع القدرة التنافسية على مستوى المنظم منها:تزويد الفرص التعليمية والتدريب للإرتقاء بالعمالة. ومناخ تنظيمي محابي البحث والتطوير والإبتكار. وثقافة تنظيمية قوية. وفرص تسويقية لأغراض التصدير. والتطوير الإداري .وتنمية الـولاء والانتماء وتمكين العالمين...إلخ

تعاريف في مجموعها سواء على المستوى الكلي أو الجزئي تجمع على القدرة على إنتاج المزيد مـن الـسلع و الخـدمات تـستجيب للحاجات ورغابات الأسواق الداخلية و الخارجية وعلى أن الإختلاف بين قياس القدرة التنافسية على المستوى الكلي وعلى المستوى الجزئي. فعلى المستوى الكلي تعبر القدرة التنافسية على مدى رفع مستوى معيشة المواطن في حين على المستوى الجزئي تعبر القـدرة التنافسية على مدى تعظيم الربح والحصول على أكثر حصة سوقية ممكنة.(9)

إن مظاهر المزايا التنافسية متعددة ومنها:

*الجودة العالية للسلع والخدمات.

*الوقت الأقل الإنتاج والسرعة في خدمة العملاء.

*العناية والسرعة الشاملة للعملاء.

*التوافق مع المتغيرات.

*إدارة العلاقات مع الموردين.

التميز:

إن التميز لن يتحقق بالتركيز على أمر واحد والسعي إلى أدائه بصورة أفضل 100% بل السعي إلى الإرتقاء بمستوى الأداء والمحافظـة على هذا المستوى بالإلتزام بالنظر للأداء كمفهوم متغير الأبعاد.

إن المقصود بالأداء المتميز ليس فقط عدد الوحدات التي ينتجها العامل أو عدد العملاء الذين يقوم بخدمتهم فقط ولكن أيضاً الجـودة التي يؤدي عمله (مدى إلتزامه بالمواصفات التي يجب أن يقابلها المنتج ومدى رضا العميل أو المـستهلك عـن المنـتج كخدمـة أو سلعة).وكذلك السلوك الإجتماعي الذي أطلق عليه دنيس مورجان في بداية الثمانينات من القرن الماضي سلوك المواطنة التنظيمية.

والمقصود بسلوك المواطنة التنظيمية السلوك السائد للأهداف الإجتماعية والسيكولوجية للمنظمة.ومن هذه السلوكات قيام العامل بأداء مهام إضافية يرى أنه لابد من إنجازها بدون أن يطلب منه ذلك أو تطوعه لمساعدة زملائه ومساندته النشيطة لقرارات وقواعد عمـل المنظمة والإدارة المتابعة لها.(10)

هناك العديد من العوامل التي يجب أن تجتمع سوياً حتى يمكن وصف الأداء بالمتميز.فالمنظمات ذات الأداء المتميز يدين بوجودهـا إلى وضوح الأهداف الأساسية المتمثلة في الرؤية ولديها إلتزام على جميع مستويات القيادة للتطوير والتحسين المستمرين وتوفير الوسائل التي تمكنها من أن تعمل بشكل مرض لكل من العاملين والعملاء بما يحقق طريقة فضلى للإستجابة للتـأثير وتفـسير المعـاني والمفـاهيم المختلفة.ذلك لأن الغموض في المفاهيم يعد من أهم معوقات النظام في إدارة الجودة الشاملة.(11)

إن التميز رهينة توافر مهارات وقدرات من مستوى مرتفع من القادة.لديهم القدرة على الإبتكار بالشكل الذي يسمح لهـم بتحقيـق التفوق والتميز في الأداء.

إن القيادة تعد عاملا مؤثرا في تحقيق التميز في الأداء الكلي للمنظمة وقد أثبتت دراسة**Gordon 88** أن سلوك القيادة يعتبر عـاملا حاسما وجوهريا في تحقيق التميز في الأداء بصفة خاصة في كيفية تعامل القيادة مع ديناميكية الحوافز والثقافة وإدارة التغيير.أيضا أثبتـت دراسة **Keston 92 عن** وجود علاقة إرتباط قوية بين القيادة والتميز في الأداء حيث تؤثر القيادة في المنظمات المختلفة ذات البيئة المتغيرة تأثرا رائداً في تحقيق التميز في الأداء.ذلك لأنها تنظر إلى الأزمات على أنها فرصة ووسيلة للتغيير نحو الأفضل.(12)

فالقيادة تعتبر من أهم العناصر التي تؤدي إلى تحقيق الميزة في أداء المنظمات فهي تسهم في تشكيل رؤية المنظمة ونقلـها عـبر كافـة المستويات الإدارية وتساعد في تدعيم قيم المنظمة وإرساء الإستراتيجيات التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف كل ذلك في إطار قيم التميـز المتمثلة في الحماس والتشجيع والتماسك والجرأة.

سمات التميز: يعد التميز في الأداء قضية جوهرية لمختلف المنظمات سواء الصناعية أو الخدمية .وقد أجريت دراسات عديـدة عـن التميز وخلصت في مجملها إلى إعزاء التميز في أداء المنظمات إلى عدد من السمات منها (13)

*النزعة إلى الحركية والنشاط:فهي إدارة حركية ذّات طابع تفاعلي وقائي.نشاطها يقوم على البحث والحصول على المعلومات التي تمكن الإدارة من التنبؤ بأماكن وإتجاهات الأزمة المتوقعة وتيئة المناخ المناسب للتعامل معها.فهي تتبنى قول **شكسبير** "طالما أن شؤون النـاس غير مؤكدة فدعنا نتخذ المنطق مع الأسوء الذي ربما يقع"

*الاقتراب من العميل:إن نقطة البداية لتحقيق التميز هي التحديد الدقيق والواضح لحاجات العميـل .بإعتبـاره المحـرك الأساسـي للمنظمة.فتعظيم إرضائه يعتبر وسيلة رئيسية لاغنى عنه في خلق ميزة تفضيلية في البيئة التنافسية. فالإستثمار في ارضاء العملاء بمثابـة الحصول على وثيقة تأمين وعلى ذلك برز اتجاه يدعو إلى وضع العميل على قمة الهيكل التنظيمي تعبيراً عن زيادة قيمة المساهمين تتحقق من خلال إرضاء العملاء.

يميز بعض الكتاب بين نوعين من المنظمات .منظمات ذات تدرج صحيح والأخرى ذات تدرج خاطئ للـسلطة. فالمنظمـات ذات التدرج الصحيح تضع العميل في قمة الهرم.ليس هذا فحسب بل وتربط مباشرة القائمين على خدمته وتضع الإدارة في أسـفل الهـرم المقلوب عكس المنظمات ذات التدرج الخاطئ.

كما يوضحها الشكل:

منظمة مدرج خاطئ

إدارة عليا
إدارة وسطى
موظفي الخط الأمامي

منظمة مدرج صحيح

العملاء
موظفي الخط الأمامي
إدارة وسطى
إدارة عليا

المرونة التنظيمية: هياكل تنظيمية تتسم المرونة والقدرة على مواكبة التغيرات فالتنسيق والإتصالات الداخلية لها تأثير فعال في وضـوح رؤية المنظمة ونقلها إلى كافة المستويات الإدارية.مما يعمق الإ يمان با والسعي من أجل تحقيقها.كما أن التشخيص التنظيمي المـستديم كفيل بالتعريف بالمصاعب العملية الداخلية وإدراج نظام تطلع وترقب للمحيط.

*التدريب:يتطلب تحقيق التميز في الأداء ضرورة استخدام المنظمات للتكنولوجيا الحديثة والاستثمار في التدريب.فالتدريب يلعب دورا هاماً وأساسياً في تدعيم الأداء المتميز للمنظمة بما يساعد على النمو والإستمرار والبقاء. لقد وضعت الكثير من المنظمات إسـتثمارات ضخمة في التكنولوجيا الحديثة.وفي مجال الأبحاث والتطوير وأيضا في مجال التسويق.إلا أنا تجاهلت أكثر العوامل أهمية في تحقيق الميـزة التنافسية .وهي العنصر البشري .فهي قوة العمل الذكية التي تكسب المكونات الأخرى للعمل الحركية.

لن يتسنى للمؤسسة اليوم الإرتقاء للمستوى التنافسي إلى بإدماج التدريب ضمن إستراتيجيتها بإعتباره من أهم الأصول في المؤسسة والعمل على الإستثمار بدرجة عالية في تدريب وتنمية العناصر البشرية.

الإختبار والتعيين: تركز المنظمات المتميزة على الدقة في إختبار الأفراد وتعيينهم.بإعتبارهم مفاتيح النجاح والتفوق أو كما يقول مدير عام مجمع**CARNAUD** للصناعات الإلكترونية لدى إنعقاد ملتقى المؤسسات الأوروبية والأمريكية لمناقشة الأسرار الكامنة وراء القوة التنافسة لدى المؤسسات اليابانية"إن أداء المؤسسة هو أداء عنصرها البشري وهذا الأخير هو الذي يخلق الفرق".
إن التوجه الجديد في الفكر الإداري والمكانة ا لاستراتيجية التي أصبح يحظى بها العنصر البشري يذكرنا بما قاله **إمرسون** أن التوظيف يعتبر أهم مرحلة في حياة المؤسسة والفرد.تعتمد المنظمات المتميزة في إختيار مواردها البشرية على مزيج من التفوق العقلي والبدني والإستعداد للعمل في جماعات أو فرق عمل بالإضافة إلى إلالتزام والقدرة على التكيف مع التغييرات البيئية.
إن إنتقاء المستخدمين المتميزين والقابلين للتوافق مع قيم المنظمة يوفر شروط الزواج الناجح.ويدعم قدرة المنظمة على الإبتكار وقبول التغيرات التكنولوجيا بينما الإخفاق -التي لا تتطابق بها قيم المنظمة مع قيم الأعضاء- يقلل من قدرة المنظمة على تحقيق التعاون والتنسيق وتزداد فيها مقاومة التغيير مما يؤثر سلبا على أداء المنظمة .فعدم التطابق يجعل الطرفين في نقطتي نقيض الذي يولد الولاء من نوع الإستمرار.فالفرد سيبقى في المنظمة بسبب الحاجة إلى ذلك.يتجنب الكلفة المادية والمعنوية.سيكون الجهد الذي يبذله محدودا أو يكاد يفي بالقدر الذي يجنب المساءلة و العقاب-عامل حدي-بينما التطابق يترتب عنه الولاء المؤثر.حيث سيكون السلوك جد إيجابي ولذلك قيل قديما"أعطني غراماً من الولاء ولا تعطني قنطاراً من الذهب"

***نظام الجودة الشاملة:** لابد من تطبيق مبادئ إدارة الجودة الشاملة حتى نضمن النجاح والتطوير المستمرين لمختلف العمليات داخل المنظمة.
وتتلخص مبادئ نظام الجودة في نموذج التميز في الأداء فيما يلي:
القيادة والإلتزام وتحقيق الرضا الكلي للعملاء والتطوير والتحسين المستمرين والإندماج الكامل في العمل والتدريب والتعليم والحوافز وأشكال التقييم الفعال للعاملين لما يؤدونه من أعمال .والإجراءات المتبعة لمنع الأخطاء و التعاون الكلي بين الأطراف المشاركة في التقييم من مواقعها المختلفة لتعزيز الاداء الفعال.
ولقد أظهرت دراسة **هورمونج** أن نظام الجودة الشاملة يساعد في تحقيق ما يلي:تحسين الهيكل التنظيمي للمنظمة وزيادة الوعي بأهمية الجودة مع زيادة التوجه نحو خدمة العملاء لتشجيع جذب المزيد منهم بالإضافة إلى الإهتمام الكامل من الإدارة العليا بتحسين الصورة العامة للمنظمة والإهتمام بالتدريب وتعلم العاملين
مع التأكيد على إلتزام كل الأعضاء بغض النظر عن مواقعهم في المشاركة الفعالة في تحقيق الريادة في التكلفة والجودة وإرضاء العملاء وإستخدام مخزونم الطاقوي بالكامل لتوفير مقومات البقاء والإستمرار.
***الثقافة التنظيمية القوية:**تعرف الثقافة على أنا مجموعة من القيم والسلوكيات والمعايير التي توضح للأفراد ماذا يفعلون وكيف وما هو المقبول وما هو غير المقبول.فالثقافة التنظيمية تمثل المحرك الأساسي للطاقات والقدرات فهي تؤثر بالدرجة الأولى على الأداء وتحقيق الإنتاجية المرتفعة.كما تعتبر معيار التميز ما بين المنظمات فلقد بينت العديد من الدراسات.أن المنظمات المبدعة تسودها بالضرورة ثقافة مبدعة فالمنظمات التي تتمتع بثقافة تنظيمية متجانسة وقوية هي المؤسسات الأكثر إبداعا في كل شيء.
فالثقافة القوية تؤدي إلى زيادة فعالية المنظمة والترابط الإجتماعي وجماعية العمل وفعالية نظام الإتصال الداخلي وذلك لتركيزها على الإنجاز والنتائج والتعامل مع الفرد كإنسان وعلى مناخ العمل المفتوح والرقابة الصحية

وحاجات ومطالب العملاء والتركيز على الأهداف القصيرة والطويلة على عكس إهتمامات الثقافة الضعيفة-التركيز على الإجراءات واللوائح والتنميط والشكليات والنظر إلى العامل كترس في العملية الانتاجية وعلى التكاليف وعلى الـسياسة الداخليـة والأهـداف القصيرة-التي تعوق الفعالية التنظيمية وتؤدي إلى الإنعزالية والكراهية واللامبالاة.فاثقافة التنظيمية القوية تؤمن الإستقرار وترفر مزايـا عمل مادية ومعنوية للعاملين تجعلهم أكثر ولاء و إنتماء لها.على عكس المنظمات ذات الثقافـة الـضعيفة الـتي لا تـزال تـتلمس طريقها.الأمر الذي يجعلها غير قادرة على توفير مزايا تنافسية للعاملين.ولعل الإدارة في اليابان أثبتت أنا أقدر من غيرها على كـسب ولاء وإنتماء أعضائها .هي أحد الامثلة على أهمية تنمية الإلتزام بالقيم الإجتماعية.

التحول من مفهوم النسبية إلى الميزة التنافسية: شغل مفهوم القدرة التنافسية إهتمام الباحثين في مجال الاقتصاد والإدارة.منـذ عقـد الثمانينات وذلك أن دوال الإنتاج بصورتا التقليدية القائمة على مفهوم الميزة النسبية.أصبحت غير قادرة بمفردها على تفسير عمليات الإنتاج الحديث.حيث أصبح إدخال متغير الكثافة المعرفية في الدوال أمرا موضوعياً.

وقد تحرك رجال الإقتصاد والادارة بشكل واضح نحو التأكيد على تنمية المعرفة كمحك أساسي للتقدم التكنولوجي وتطبيقاته بإعتباره مصدر من مصادر الميزة التنافسية.

وبذلك أصبح التحدي الكبير الذي يواجه الدول والمنظمات.هو كيف تحول الميزة النسبية إلى الميزة التنافسية الـتي هـي مـن صـنع الانسان-العنصر البشري يمثل رهان المنافسة- لا من توافر الموارد الطبيعية فاليابان لا تملك فحما ولا حديداً ومع ذلك يملـك أفـضل صناعات الصلب في العالم.(14)وذلك للقدرات البشرية والمميزة والعمل المتقن والاعتماد على الاتقان في الحراك الإجتماعي لتمتعـه بثقافة قوية شكلت مؤسساتا وسلوك مستخدميها وعلاقات العمل وإدارة التكاليف.

إن التميز الثقافي والعقائدي والتاريخي للشعب الياباني من أهم الأسباب التي تكمن وراء ظـاهرة الإرتفـاع الملحـوظ في انتاجيـة العمل.فالتقديرات تبين أن إنتاجية العامل في البلدان المتقدمة لا تتجاوز في أحسن الحوال 15 % من إنتاجية العامل الياباني.

كما أن جانب كبير من قوة الإقتصاد الأمريكي على غزو الأسواق العالمية وارتفاع مستوى قدراته التنافـسية يرجـع إلى الأمـوال المستثمرة في التدريب والتطوير والتي تصل إلى 200مليار دولار سنوياً.وعلى التنظيم المتمحور حول حاجات العملاء.إن مـا يعطـي القدرة التنافسية للدولة أو المنظمة وما يجعلها تتميز بمنتجاته وخدماتا وتعظيم القيمة المدركة لدى العملاء لـيس الامكانـات الماليـة والتكنولوجية.لأنما أصبحتا في متناول كل مؤسسة بل بمواردها البشرية فالمكون الخاص للعناصر البشرية وما لـديها مـن مهـارات وقدرات تعتبر عنصراً حاكما بمستوى فعالية المكونات الأخرى ولقد أثبتت العديد من الدراسات

أن الجزء الأكبر من النمو يرجع على إنتاجية رأس المال وليس راس المال في حد ذاته وبالتالي فان التقدم يتحقق أسرع إذا تم إسـتخدام رأس المال بكفاءة.لا يمكننا عقلانيا تطوير وتدعيم قدرات المؤسسات بدون سياسة بشرية فعالة للإرتقاء بمهارات وملكـات العـاملين وتشجيعهم على الانتقال من التحول من التفكير المنطقي إلى التفكير الإبتكاري والإبداعي.إن الإبداع يعتبر المحور الأساسـي أو قـوة الدعم والورقة الرابحة للمنظمة التي تريد بقائها في السوق.فلا تكتفي المنظمة في الدفاع عن المنتجات المتواجدة.وإنما يجب أن يكون لها القدرة في التخيل والتصور لمنتجات جديدة دون أن ننسى أن الأصل في الإبداع هو الإنسان.فالثروات البشرية هي التي صـنعت مـن المعادن سفن الفضاء ومن حبات الرمال عقولا إلكترونية.وهي التي غيرت في المادة الوراثية للنباتات البرية لتصبح أكثر إنتاجاً.وهي التي إستطاعت من الخلايا الجسمية لإستنساخ بعض الحيوانات.

الخاتمة:

إن المدخل المؤمن لمواجهة تحديات اليوم بفعالية يكمن في تبني مدخلا فعالا وبناء لإدارة الموارد البشرية.إن تقدم ونمو تنافسية المؤسسة تنبع من كفاءة وفعالية مستخدميها أكثر من قيمة تجهيزاتا.وهو ما يعكس الضرورة المطلقة لتفعيل مساهمة العاملين من خلال توفير عناصر بيئية التمكين بغية إتاحة الفرصة للإبداع والإبتكار وزيادة الانتاجية. وذلك يدعم قدراتم ومهاراتم بتوفير الموارد الكافية ومناخ تنظيمي ملائم وتأهيلهم فنياً وسلوكياً والثقة معززين بنظام فاعل للمعلومات يهيئ تدفقا سريعاً للمعلومات ونظم تحفيز مرتبطة بالأداء توفر للعاملين إمكانية المنظمات إلى ما فوق توقعات العملاء بمسويات خدمة متقدمة.

المراجع

01) خليل سيد محمد الحساني .قياس القدرة التنافسية في المؤسسات التعليمية.مجلة العلوم التجارية المعاصرة .كلية التجارة سوهاج .جامعة جنوب الوادي الجلد 13 العدد 3 ديسمبر 1999 ص 17
02) عمر محمد عثماني .مدى تأثير برنامج الاصلاح على القدرة التنافسية على الاقتصاد المـصري .الجلـة العلميـة للبحـوث والدراسات التجارية العدد7. /1999 ص 204
03) خليل محمد الحساني مرجع سابق ص 18
04) O .e. c.d ./ p237
05) مرجع سابق
06) عمر علاء الخواجة .القدرات التنافسية لصناعة البرمجيات المصرية.مركز دراسات وبحوث الدول النامية. ص 5
07) نبيل مرسي خليل .التنافسية في مجال الأعمال .مركز الاسكندرية للكتاب 1998 ص 87
08) خليل سيد محمد الحساني مرجع سابق ص 124
09) أحمد صلاح الدين المحرزي ادارة نظم وتكنولوجيا الموارد البشرية مدخل معاصر . كلية التجارة جامعة بنـها 2002 ص 28
10) جازية صلاح الدين زعتر .استراتيجية تخطيط المسار الوظيفي وعلاقتها بالأداء المتميز في البنوك التجارية .دكتـوراه دولـة .كلية التجارة.جامعة عين شمس 1995 ص ص 236.237
11) جازية صلاح الدين زعتر .مرجع سابق ص 239
12) شريف أحمد شريف .محددات رضا العميل ومجال الخدمات الصناعية بالتطبيق على التدريب .مجلة البحوث التجارية .كليـة التجارة.جامعة الزقازق 1998 صالجلد 20 العدد 2 ص 17
13) عاطف عبيد .التنمية البشريةركيزة أساسية لنجاح البرامج الهيكلية للاصلاح الاقتصادي .مجلة الحدة الاقتـصادية العربيـة العدد10 اكتوبر 1993 ص6.

"Incentives As a Promotional Tools for Foreign Direct Investor (FDI) in Jordan" – with special emphasis on the role of Jordan Government"

Prested By

Dr. Mahmoud Al – Wadi
Dean Faculty of Economics
& Business Administrative sciences,
Zarka Private University

Dr. Zakaria Azzam
Chairman of Marketing Department
Zarka Private University

Table of Content

Contents

Page no.

I- Introduction:

Jordan Government encourage foreign direct Investment (FDI) and is undertaking steps to improve the investment climate, most notably through the adoption of a new foreign direct investment law and the establishment of Investment Encouragement Department.

The Improvement of the investment climate is an important part of the government's broader program to liberalize the country's trade and investment regime, diversify an economic overly depending on agriculture, tourism, manufacturing and join the world Trade Organization (WTO). The Government of Jordan promotes foreign investment in different ways, such as providing facilities to foreign Direct Investors (FDI).

Foreign and Domestic investment in Jordan is regulated by the Investment Promotion Law no. 16 of 1995, and it's regulations no. 2 of 1996 and no. 39 of 1997. The law grants incentives to projects in Industry, Agriculture, Hotels, Hospitals, rail transportation, leisure and recreation, and convention and exhibition centers. The law also permits the Council of Ministers to designate other economic sectors for exemption. Non-Jordanians may invest in Jordan through full or partial ownership of investment projects, or by purchasing shares listed on the Amman Financial Market. Transactions involving the latter are carried out via licensed brokers.

The Investment Law, which was passed in the year 1995, eased restrictions on international investments, allowing Foreign Investment in all projects and sectors, removing maximum foreign share holding limits, and reducing minimum capital investment requirements. Investors also have the right to repatriate capital, profits and dividends in any convertible foreign currency.

Foreign companies are able to participate in public share holding companies with the approval of the Council of Ministers. Investors may open branches in Jordan after they have obtained a contract. Foreign companies wishing to register a regional office in Jordan receive certain customs duty exemptions including the exceptions of tax on the salaries of non Jordanian employees.

Jordan Government is continuing to promote foreign Investors to enter its qualifying Industrial Zones (QIZ), which were established in 1988. Companies operating in the QIZ are allowed duty free entry to the US market if they can meet certain requirements, including securing joint Jordanian - Israeli input into their products. To qualify for a QIZ, 35% of the product must derive from materials produced in the QIZ, and the Jordanian and Israeli partners will each contribute one - third of the direct cost of production. QIZ have already led to several multi - Million dollar joint ventures between Jordanian and American firms that have generated thousands of jobs.

In addition to the QIZ, the government has developed the Aqaba Special Economic Zone (SEZ). Within the zone, investors enjoy a range of privileges including full freedom from customs duties; a 5 percent income tax and 7 percent retail tax, compared with the 13 percent now in force in the rest of Jordan.

The above mentioned introduction about the role Jordan Government plays in promoting foreign Direct Investment gives the researchers the power to identify the main tools Jordan Government utilized in fostering and encouraging FDI in Jordan.

II- Research Objectives and Importance

The main purpose of this study is to investigate, measure and analyze the issues related to the incentives provided by Jordan Government as a promotional tools to promote foreign Direct Investment in Jordan and also to analyze the main obstacles facing the FDI in Jordan. This study attempts to analyze the role of Jordan Government played in attracting more FDI to the country. The study also tries to evaluate the foreign Direct Investors reaction related to the facilities. Motives, incentives and main obstacles and problems they are facing in Jordan.

In general, the following are the main objectives of this study:

1- To analyze the Government of Jordan regulations role in promoting and motivating Foreign Direct Investment in Jordan.
2- To evaluate the level of Infrastructure facilities provided for FDI in Jordan.
3- To evaluate the social conditions and it's level in motivating and promoting FDI in Jordan.
4- To review the Finance and Banking motives for FDI in Jordan.
5- To judge the economic conditions role in attracting FDI in Jordan.
6- To evaluate the political conditions for FDI in Jordan.
7- Providing valuable recommendations to attract more FDI to Jordan.

III- Research Problem

Foreign Direct Investment is considered to be one of the most important tools that develop countries, and different countries of the world try to promote FDI in order to have positive impact on it's economic indicators. This gives the researcher the vision that such issue is an important one to be discussed and analyzed for the role the Government is playing in promoting FDI to their countries.

Based on the above Facts, the research problem can be designed in the following questions :

1- Did Jordan Government attract more FDI to Jordan?
2- Did Government Regulations promoted FDI in Jordan.
3- What are the main obstacles facing FDI in Jordan.

IV- Literature Review:

Generally speaking there are different methods multinationals companies adopt to enter foreign markets. The nature of entry ranges from indirect exporting to wholly owned production in foreign markets. (Vern, Sarathy. 2000)

The firm is an indirect exporter when its products are sold in foreign markets but no special activity for this purpose is carried on within the firm. This generally achieved by foreign sales organizer, export management companies, and export trading companies.

The second important way to enter foreign market is using wholly owned production facility in foreign markets. There are different approaches to foreign manufacturing such as foreign assembly, contract manufacturing, licensing, joint venture in foreign markets, strategic alliances, and finally wholly owned foreign production. These approaches are considered to be the basic of Foreign Direct Investment by multinational companies.

Foreign direct investment (FDI) is a company controlled through ownership by a foreign company or foreign individuals. (Daniel, Aught, 2001). FDI is important because production Facilities abroad comprise a large and increasingly important part of international companies activities and strategies. In fact, FDI is now more important than trade as a vehicle for international marketers and business.

Foreign Direct Investment (FDI) has come to play a significant role in creating wealth and jobs on a global scale. Traditionally, many political leaders and activists around the world have been suspicious of both FDI and Multinational Corporations (MNCs). The abatement of Cold War and the realization by leaders in developing and emerging markets has fostered FDI Flows World Wide.

Klaus Meyer (1998) argues that FDI offers seven benefits

1- Accelerates knowledge transfer.
2- Generates urgently needed capital for countries with limited access to international capital market.
3- Generates cash revenues via privatization for empty government budgets.
4- Help in restructuring of industries and upgrading of aging capital stock.
5- Fosters change in the economic system for countries in transition and emerging markets.
6- Creates competition and promotes the development of the private sector, and
7- Facilitate exports to markets through knowledge of the relevant markets, as well as access to brand names and distribution networks.

Farok Contractor (1998) on other hand, views FDI as an instrument that helps build market institutions and assists in the liberalization of economic policies in emerging markets and countries in transition.

IV- 1 How Does Foreign Investment Affect Host Countries

Foreign Direct Investment (FDI) may promote economic development by helping to improve productivity growth and exports in the multinationals host countries. In this section a literature on the effects of foreign direct investment on host countries is covered which are as follows. (Blostieam, Kokka, 1997).

1- Transfer of Technology

It is well known that FDI undertakes a major pat of the world's private research and development (R&D) efforts and produces, own, and controls most of the world's advanced technology through MNCs. MNCs produce and won the bulk of the world's modern technology which is spread across international boarders through FDI.

Wang and Blomstorm (1992) assured that Foreign Direct Investment (FDI) is a potential channel of technology transfer. Transfer of technology to host country may lead to :

- Contribute to efficiency by breaking supply bottleneck;
- Introduce new know-how by demonstrating new technologies and training workers who later take employment in local forms;
- Either break down monopolies and stimulate competition and efficiency or create monopolistic industry structure, depending on the strength and responses of the local firms;
- Transfer technologies for inventory and quality control and standardization to their local suppliers and distribution channels and
- Force local firms to increase managerial efforts, or to adopt some of the marketing techniques used by MNCs either on the local market or internationally.

2- Linkages between MNCs and local firm

Some of the spillovers from FDI operate via the linkages between the MNCs foreign affiliate and its local supplier and customers. "The spillover occur when the local firms

benefits from the MNC affiliates' superior knowledge of product or process technologies or market, without incurring a cost that exhausts the whole gain from the improvement. Backward linkages arise from the MNC affiliate's relationships with suppliers, while forward linkages stem from contracts with customers". (Blastream, kokka. 1997)

(a) Backward linkages

Some of the complementary activities that may create spillovers through backward linkages are as follows. (Lau, 1980)

- Help perspective suppliers to set up production facilities;
- Provide technical assistance or information to raise the quality of suppliers products or to facilitate innovations;
- Provide or assist in purchasing of raw materials and intermediaries;
- Provide training and help in management and organizations; and
- Assist suppliers to diversify by finding additional customers.

(b) Forward Linkages :

There is much less evidence of forward than backward linkages. Many new MNCs develop new techniques such as Computer based automation and information technologies to enhance MNCs' -customer contacts.

3- Training of Local Employees in MNC's Affiliates:

The transfer of technology from MNC parents to affiliates is not only embodied in machinery, equipment, patent right, and expatriate managers and technicians, but is also realized through the training of the affiliates local employees.

4- Trade Effects

To enter a foreign market and to become a successful exporter, a company must not only be a competent manufacturer, but it will also need to manage the international marketing, distribution, and servicing of its products. Few local firms have the skills and resources to take on all these challenges on their own. An MNC parent or an affiliate is likely to be in a better position to establish corporation provides both knowledge of international market's conditions and access to foreign marketing and distribution networks. Moreover, MNCs are often larger than local firms and may be able to afford the high fixed costs for developing of transport, communications, and financial services that are needed to support export activities.

By examining the impact of FDI on the host countries' trade performance, it is useful to distinguish between direct and indirect effects. As far as direct impact on host country's exports, it is divided into four different categories according to production characteristics. (Helleiner, 1973)

- Local raw material processing.
- Conversion of import - substituting industry to exporting.
- New labor intensive final product exports and
- Labor intensive process and component specialization within vertically integrated international industries.

In addition to the export influences that require some type of linkage between MNC and local firms, there may also be several indirect effects that benefit local export performance. In the simplest case, local firms may learn how to succeed in foreign markets simply by copying MNCs although more tangible externalities are usually needed. For

instance, MNCs may have affiliated firms in the prospective export market who can lobby for trade liberalization, and local firms may benefit from any reductions of trade barriers that are achieved. MNCs may also train their local staff in export managements and these skills may spillover to local firms if the MNCs employees change jobs. Other channels for the diffusion of information of foreign market conditions are trade associations and other industry organizations.

5- Competitive and Anti-Competitive Effects

It was argued earlier that MNC's may improve industrial efficiency and resources allocation in their host countries by entering into industries where high entry barriers reduce the degree of domestic competition. The entry of MNC into these monopolistic industries is likely to raise of competition and force existing firms to become more efficient. Foreign entry may also lead to a fall in the number of firms in the industry if the least efficient local companies are forced out of business. This raises the fear that foreign MNCs may out complete all local firms and establish monopolies that are even worse than the domestic oligopolies they replace; in addition to restricting competition, there is a risk that MNC monopolies may also repatriate profits and avoid taxation through transfer pricing.

However, it is likely that competition generally becomes more fierce, because the MNC affiliate's strategies typically stirrup the establishing patterns of "gentlemanly competition". Hence, it is said that "whatever the market structure that results from the influence of direct investment, it can be argued that entry by a foreign subsidiary is likely to produce more active rivalries behavior and improvement in market performance than would a domestic entry at the same initial scale. (Caves, 1971)

IV. 2 What Makes a Country Attractive to FDI

There are many factors that can make a country attractive from the viewpoint of global investors or foreign Direct Investors (FDI). Generally global investors consider two separate sets of variables and both sets are prerequisites. The first group is made of what may be called the institutional background of an attractive investment climate. The second group is more directly related to doing business with a country's supply of economic and human resources. (Charles, 2000)

IV. 2.1 The institutional background

For a country to be attractive, a set of institutional prerequisite has to be fulfilled.

- Political and marco economic stability;
- A transparent, stable, and non-discriminatory legal and regulatory environment; and
- Finally, bureaucratic procedures and intuitional rigidities must be banned.

IV. 2.2 The Economic and Social Background

The economic and social background is becoming primarily important when a global investor is doing business to do in a country with a good institutional background. Generally speaking there are five main groupes of economical and social factors that are necessary to make a country attractive

- A big and growing market
- An efficient communication system is a key factor for MNCs to efficiently operate far-flung subsidiaries in the rest of the world, as well as the home office;
- A qualified labor is another major attractive advantage from a global investors viewpoint;

- The presence of efficient local firms is at first sight an expansion of the qualified labor force argument, but in fact is covering an increasingly important dimension of a Country's attractiveness value;
- Privatization programs are also an investment opportunities, for most of the firm's operating globally;
- Fiscal incentives (tax holidays or subsidies) cannot be a substitute for a country's lack of attractiveness, except for investors who are putting financial profitability above economic profitability; and
- Skilled human resources are still a concern. One of the problems that companies face in the first few years of their FDI in the Jordan is the availability of skilled workers. Despite 20 years of industrialization more than 70% of university graduates in Jordan are in social science, not technology.

IV. 3 General Obstacles of FDI:

Consolidated List of Obstacles Investment as Identified by the Business Sector. (ASEM, 2002)

1- Transparency

- Lack of transparency in government regulations in particular for entrance authorization, for issuance of licenses.
- Lack of predictability as to the modalities of implementation of regulations, as to the regulations to be issued.
- Up-to- date information about the host country's investment regime not readily available.
- Delay in and denial of granting of visa.
- Burdensome procedures.
- Lack of inadequacy of competition laws and/ or their enforcement.

2- Non Discrimination

- Restrictions on foreign ownership and foreign ownership ceilings.
- Restrictions on foreign owned companies' activities and licenses.
- Restrictions on or prohibition of investment in some sectors .
- Restrictions on activities involving foreign companies.
- Restrictions on foreigners' acquisition of real estate properties.
- Restrictions on foreign exchange and repatriation of profit and capital.
- Restrictions on accessing government procurement market.

3- Taxation

- Double taxation.
- Excessive compliance expenses.
- Capital tax.
- Transfer pricing.

4- Performance Requirement

- Requirements concerning local contents, exports and/or technology transfer.
- The obligation to firm joint ventures with local partners.

5- Corporate Finance/Governance

- Local financing difficulties.
- Measures on capital flows and foreign exchange related to balance of payments (BOP) problems and which affect FDI.
- High interest expenses or real estate rents .
- Lack of implementation of internationally accepted accounting standards.

6- Presonnel System

- High employment cost.
- Lack of skilled labor.
- Restrictive and burdensome requirements imposed on the employment of management personnel, such as limitation on the number of intra-corporate, transferees, difficulties of recruitment of various categories of staff because of national preference .
- Inflexibility of personnel system including employment and discharge .
- Social system not facilitating expatriation of staff (Problem of authorization of work for the accompanying family etc).

7- Business Environment

- Political risk.
- lack of inadequacy of vital infrastructure.
- Lack of appropriate of intellectual property law's enforcement.
- Lack of adequate bankruptcy law.
- Lack of competition law to ensure loyal competition .
- Excessive of high environmental standards, forming barriers to investment.
- Different trade practices, cultural differences, language barriers .
- Restriction on legal services regarding to laws of other countries by foreign layers.
- Restriction on retail store.
- Barrier to the telecommunication infrastructure .

IV-4. Importance of FDI:

(Stewart, 2004) argued that FDI provide the following for the host country

1- Incoming Firms introduce advance technology which will spread out within the domestic country;
2- Uncompetitive domestic businesses within the economy are challenged by FDI and have to respond;
3- With a clear link between external investment and the growth of domestic investment, evidence indicates that the level of local investment matches that of external investment;
4- FDI provides for export growth, this noticeably has positive impact on the hos country's trade balance and foreign exchange earnings; and
5- FDI is generally a more robust mechanism, in recession or economic crisis, bank lending and portfolios investment are likely to diminish while foreign direct investment is a long-term commitment.

IV-5 Trends of in Foreign Direct Investment in Jordan

In Jordan, FDI inflows dropped considerably from $361 million in 1997 to $310 million in 1998, and to $158 million in the year 1999,
and in the year 2000 reached to $3000 million as shown in table (1-1) according to UNTCTAD report (2001) which was the result of several joint venture agreement with foreign partners in the Mining sector and significant participation in the Tourism sector.

Table 1-1

Foreign Direct Investment Flows 1997/2002

Country	1997	1998	1999	2000
Jordan	361	310	158	3000
Algeria	7	5	7	6
Egypt	891	1076	1065	1235
Morocco	1079	329	847	201
Tunisia	336	670	368	781
Bahrain	329	180	448	500
UAE	232	253	13	100
Kuwait	20	59	72	16
Lebanon	150	200	250	180
Oman	65	101	21	62
Qatar	418	347	144	303
Saudi Arabia	3044	4289	782	1000
Syria	80	80	91	84
Total	7042	7899	2702	4768
Developing Countries	187352	188371	222010	240167
World	477918	692544	1075049	1270764

Source: UNCTAD, World Development Reports, 2001

Foreign investor's interest in Jordan is growing as the country makes progress in privatization and economic reforms programs. The EU Association Agreement and the extremism of QIZ privileges to additional industrial estates in Jordan was hopefully encouraging more foreign Direct Investment (FDI) in Jordanian manufacturing activities over the coming years. (Henry. Azzam, 2003).

Jordan is considered to be an attractive to FDI, where integration efforts led to a significant increase in new FDI , a surge in FDI into Jordan qualified Zone (QIZ) was motivated by the country's privileged access to the United States market for goods produced in those qualifying zones.

Jordan saw its net FDI flows dropping by 44 percent in the year 2002 over the year 2001 from $100 million in 2001 to $56 million in 2002. (Azzam. 2004)

FDI flows from Arab countries to Jordan decline from $27.6 million in 2001 to $21million in 2002.

V. Research Methodology:

An exploratory research method, using a self administerd questionnaire, is the basic design for this study. In addition, personal interviews were conducted with some officials and employees of foreign companies operating Jordan in order to get first hand information for the research purpose.

The questionnaire contained questions divided into two main parts: Part (A) deals with the perception of Foreign Direct Investors towards the political conditions in Jordan, Government regulations, Economic conditions, Finance and Banking issues, Infrastructure and Social conditions in Jordan. These categories are designed with the reference to

Investment Promotion Law enacted by the Government of Jordan and through the advice of experts in this field, in order to judge the real perception of foreign Direct Investors toward the promotions provided by the Government of Jordan. The questionnaire was a forced likert scale questionnaire, which is dimensioned in nature.

The second part of the questionnaire deals with the demographic information of Foreign Direct Investors (FDI) in Jordan.

In addition to the above research method, secondary source of data was utilized for the purpose of this study. Literature review regarding the earlier studies was considered and Investment Promotion Law enacted by Government of Jordan was also considered for this study. Other sources such as Books, articles, researches and journals were reviewed to make this study more effective and efficient. This means that for this study, both secondary and primary sources of data were utilized.

VI . Research hypothesis:

Based on the literature review discussed earlier, the following are hypothesis of this study.

1- "Government regulations facing FDI in Jordan is considered to be a promotional one for FDI in Jordan".

2- "Economic Conditions of Jordan is considered to be a promotoinal one for FDI in Jordan".

3- "Finance and Banking Issues are considered to be a promotional factor for FDI in Jordan".

4- "Infrastructure Facilities Provided by Jordan Government is considered to be an promotional for FDI in Jordan".

5- "Social condition in Jordan is a promotional issue for FDI in Jordan".

VII. Research's Sample Design:

Based on the role the Governmental of Jordan plays in motivating FDI in Jordan, and subsequently the FDI plays in economic and social development of Jordan, the Foreign Direct Investors were the sample design for this research study.

A random sampling technique was employed in which (60) questionnaires were distributed upon foreign Direct Investors in Amman and Zarqa Companies which were selected from (QIZ) and out of QIZ.

The questionnaires were self administered by the researchers themselves where in the questionnaires were distributed by them to the responsible officers and managers of such projects and some of them filled the questionnaire directly and some asked for time period of one to two weeks and later on returned to the researchers. Before administering the questionnaire, researchers explained the purpose of the questionnaire to the respondents in order to have a clear information.

VIII. Response Rate

Out of the 60 questionnaires administered to the sample of Foreign Direct Investors (4)of them were partially in complete in some sections of the questionnaire and (6) of the respondents did not reply at all. The final sample of this study contained only 50 questionnaires which were completely and fully filled in all the sections of the questionnaire, which indicate a 83.33 percent response rate For this research.

XI- Questionnaire Analysis :

The filled questionnaires were analyzed statiscally through likert scale in which a weight was given to each scale (i.e Poor = 1 , Fair = 2, Cannot decide = 3, Good = 4 and Excellent = 5).

Different statistical tools were used to test the hypthesis of this study, where in for each hypothesis a combination of questions were used and tested. The SPSS grogram was the main tool used for statisical analysis of this study in which one – Sample Test technique was used to test the hypothesis. As far as the demographic characteristies of FDI is in Jordan a simple frequency analysis was conducted.

A- Demographic Characteristies of the sample :

In this section of the study an analysis of the demographic features of foreign Direct Investors operating in Jordan is conducted.

As far as the number of years of FDI's operating in Jordan the study reveals that the majority of FDI operating in Jordan are in business for a period of 6-10 years, which accounts for 44 percent of the total FDI in Jordan, as shown in table 1-2 .

Table 1-2
FDI's Number of years in Business

	Number	Frequency
1-5 years	3	26%
6-10 years	22	44%
11-20 years	8	16%
More than 20 years	7	14%
Total	50	100%

As far as the nature of FDI operating in jordan the study concluded that majority of FDI operating in Jordan are in the manufacturing field, 20 percent in the health field and 14 percent in tourism field as table 1-3, show table 1-3

Table 1-3
Nature of FDI company

	Number	Frequency
Manufacturing	23	46%
Environmental	2	2%
Health	10	20%
Telecommuncation	1	4%
Educational	2	4%
Banking	7	14%
Other tourism	5	10%
Total	50	100%

As far as the objective of FDI in opening business in Jordan the study reveals that 32.4 percent of the total respondent FDI in Jordan are operating in Jordan for the purpose of increasing profitability, another 22.6% of them are operating to attain the ojective of growth; another 18.5 percent are operating in Jordan for re-export objective as shown in table 1-4

table 1-4
Objective of FDI business in Jordan

	Number	Frequency
Growth	28	22.6%
Profitability	40	32.4%
Export	15	12%
Increasing the sales in Jordan	18	14.5%
Re exporting	23	18.5%
Total	124	100%

B. Hypothese Testing

Table 1-5
One sample Statistics

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error mean
VAR00001	50	31.0800	8.42213	1.19107

One – Sample Test

	Test Value = 27					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
VAR00001	3.425	49	0.001	4.0800	1.6865	6.4735

1) Testing First Hypothesis :

As far as the first hypothesis of this study. The data shown in table 1-5 which indicates that according to testing hypthesis rule, where degree of freedom = 95% (a = 0.05) and the significant value sig < 0.05 as shown in table 1-5 we accept the alternative hypothesis in which there is a relationship between government regulations and encouragement of foreign Direct Investment in Jordan. This was tested through examining nine statements of the questinnaire which reflects the taxation system of Jordan for FDI, Jordan equities, Jordan exployment regulations, restriction on investment in certain sectors, ownership of property, transperancy of govement regulations, subsidies offered to the local business people compared to Foreign investors, Bankruptcy protection law and Patent law.
This indicates that the government of Jordan regulations are a promotional incentive for Foreign Direct Investors in Jordan which attracts more FDI to Jordan.

Table 1-6
One sample Statistics

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error mean
VAR00002	50	24. 1000	6.911205	86437

One – Sample Test

	Test Value = 24					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
VAR00002	0.116	49	0.908	1000	-1.6370	1.8370

2. Testing The Second Hypothesis:

The second hypothesis which states that the economic conditions are a promotional issues for FDI in Jordan. To test this hypothesis eight statements are considered which are per capita income, GDP & GNP, exchange rate and its stability , tax holidays, Disposal income, membership in WTO, level of inflation and availability of natureal resourses.

Information shown in table 1-6 indicates that according to testing hypothesis rule, where the degree of freedom 95% (a = 0.05) the significant value = 0.908 > 0.05, we reject the alternative hypothesis in which there is no relationship between the economic conditions and encouragement of Foreign Direct Investors in Jordan.

This indicates that the economic condition in Jordan is considered to be an obstacle facing FDI in Jordan.

Table 1-7

One sample Statistics

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error mean
VAR00003	50	17.5600	4.40389	0.62280

One – Sample Test

	Test Value = 12					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
VAR00003	4.110	49	0.000	2.5600	1.3084	3.8116

3. Testing The Third Hypothesis :

The third hypothesis which states that the Finance and Banking variables are considered to be a promotional and incentive for FDI in Jordan. To test this hypothesis five statements are examined which are Free Convertibility of profits into Dollars and/or other currency , provision to repatriate profits to home country, availability of working capital, Interst rate, and accounting policies and rules of Jordan toward FDI.

Data shown in table 1-7 indicates that according to testing hypothesis rule. Where the degree of freedom = 95% (a = 0.05) the significant value > 0.05 , we accept the alternative hypothesis in which there is a relationship between the Banking and Finance variables and the encoutagement of FDI in Jordan which attracts more FDI in Jordan.

Table 1-8

One sample Statistics

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error mean
VAR00004	50	17.7000	4.61254	0.65231

One – Sample Test

	Test Value = 15					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
VAR00004	4.139	49	0.000	2.7000	1.3891	4.0109

4. Testing The Fourth Hypothesis :

The Fourth hypothesis states that Infrastracture facilities provided by Jordan Government is considered to be an incentive and promottional issue for FDI in Jordan. To test this hypothesis five statements are considered which are availability of free ports, government invesment in development of roads and rail network, transportation and communication networks, availability of freetrade zones, availablity of lands, and availability of tecnology and R & D centers in Jordan.

Data shown in table 1-8. indicates that according to testing hypothesis rule. Where the degree of freedom = 95% (a = 0.05) the significant value < 0.05, we accept the alternative hypothesis in which there is a relationship between Infrastructure facilities provided by Jordan Government and encouragement of FDI in Jordan. Which attracts more FDI in Jordan.

Table 1-9

One sample Statistics

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error mean
VAR00005	50	13.9800	4.13788	0.58518

One – Sample Test

	Test Value = 12					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
VAR00005	3.384	49	0.001	1.9800	0.8040	3.1560

5- Testing The Fifth Hypothesis

The fifth hypothesis states that social conditions are considered to be a promotional factor encouraging FDI in Jordan. To test this hypothesis four statements are considered which are as follows, quality of education and availability of graduates, availbility of skilled labors, growth rate of population, social customs and people perception towards foreign investors in Jordan.

Data shown in table 1-9 indicates that according to testing hypothesis rule, where the degree of freedom = 95% (a- 0.05), the significant value < 0.05, we accept the alternative hypothesis in which there is a relationship between social conditions in Jordan and encouragement of Foreign Direct Investment in Jordan, which attracts more FDI in Jordan.

Table 1-10

One sample Statistics

	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error mean
VAR00006	50	113.6600	23.13810	3.27222

One – Sample Test

	Test Value = 12					
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
					Lower	Upper
VAR00006	2.647	49	011	8.6600	2.0842	15.2358

Conclusion

Based on the analysis of the present study the following are the findings and conclusions:

1- Majority of Foreign Direct Investors operating in Jordan are in Business for a period of 6.10 years which indicate a positive issue influncing Jordanian companies to be affected by them to improve their efficiency.
2- Majority of Foreign Direct Investors are operating in Jordan to attain the goal of profitability, growth, and re-exporting.
3- Majority of Foreign Direct Investors are operating in manufacturing field, followed by Banking and health sectors.
4- The study indicates that Foreign Direct Investors are satisfied with the government regulation of Jordan government and it is attracting them to invest directly in Jordan.
5- Majority of FDI operating in Jordan are not happy with the economical conditions prevealing in the Kingdom which is mainly due to the conditions taking place in the region at the time of conducting this study.
6- Finance and Banking variables are consiered to be an incentive for FDI in Jordan as the study reveals.
7- Foreign Direct Investors are happy with Infrastructure facilities provided by Government of Jordan.

Recommendations:

Based on the above analysis and conclusions the researchers suggest the following recommendations.

1- The government of Jordan should maintain its regulation and foster it in order to attract more FDI to Jordan. This can be done by reducing taxes, customs and tarrifs imposed on FDI, easing the restrictions on FDI and making goernment regulations more transparence for FDI.
2- The study reveals that the economic conditions of Jordan is not satisfying, the government of Jordan can make all possible arrangemtns to foster the economic conditions by increasing per capita income, decreasing the level of inflatoin and supporting GDP of the country .
3- To attract more FDI to Jordan, government of Jordan should invest more in Research and development programs and invest in the Infrastructure facilities such as development of roads, rail network, transportation, since most of FDI are operating for re – export purpose.

References

1. Asem. AIO. IPAP. “Conslidated list of obstacles to Investment as Identified by the business sector”, 2002
http:// www.europa.eu.int/com/external-relationship/asem- pap-vie/intro/obst.htm.
2. John D. Daniels Lee H. Radeba Augh Internationl Business Envirnoment and operation, Ninth Edition – 2001 , pp 227.
3. Kluas Meyer (1998), Direct Investment in Economic of Transition – Chelteham – UK Edward Elgar. Pp. 308.
4. Farok Contractor – Economic Transformation in Emerging Countries- Cheltehham – UK. Edward Elgar, (1998) pp 371.
5. Lau S. (1980) “Vertical Interfirm Linkages Kenya, London Macmillan pp210.
6. Helleiner, GK. (1973) “Manufacturing Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms : Economics Journal, Vol. 83 pp 101 .
7. Cares, R. E (1971) ‘International Corporations : The Industrial Economics of Foreign Investment, Economic, Vol. 41.176 – 193 pp 179.
8. Charles , A.M. (2000), Strategies of Multinationas and competition for Foreign Direct Investment. FIAS/ PREM Seminar Series, Unversity of Paris , Danphine . pp 6-10 .
9. Wang. Y. and B. Blostrom (1992). “Foreign Investment and Technology Transfer. A Simple Model” European Economic Review vol. 36’ pp 136.
10. Magnus Blostream, Ari KOKKO (1997) “How Foreign Investment Affect Host Countries.” The World bank – International Economic Department March – 1997. pp8 .
11. Stewart Mc Rories (2004). Background breif on Securing Growth “The Role of Direct Investment, The Arab Bank Review. Vol. 6 no. 2 pp 28 .
12. UNCTAD, 2001 World Development Report pp. 206 .
13. Henery t. Azzam, (2003) Attracting Foreign Direct Investment to Jordan. Joran Times – Sunday Nov. 23 . 2003 .
14. Henery t. Azzam, (1999) Foreign Direct Investment Inflow to Arab Countries on the Decline. Jordan Times, Thursday. Dec. 9 – 1999.
15. The American Business Center (2004) jordan : 1999 Investment Climate Statement. Commercial News Letter
Htt: //www.usembassy.amman.org.jo./Inv.99html
16. Arab Data Net. Com. Country Guide: Jordan : Foreign Investment – (2004)
Htt://www.arabdatanet.com.//country/profiles/asp?Ctryname=Jordan.
17. Investment promotion Law- 2004 , Amman – Jordan.
18. Central bank of Jordan- Annual Report , 2000-2004 .
19. Vern Terpstra. Ravi Sarathy (2002). International marketing – eight Edition Dryden Press-USA.

Intitulée de la communication : Eléments de réflexion sur les politiques économiques environnementales : le développement durable à l'épreuve de la bonne gouvernance.

Préparée par **BEKHECHI GHAOUTI & BENMANSOUR ABDELLAH**
UNIVERSITE DE TLEMCEN- Algérie

MOTS CLEFS:
Culture, **C**ontrôle, **D**éveloppement **d**urable, **E**tat, **G**ouvernance, **N**ormalisation, **P**erformance, **P**olitique **E**conomique, **S**ystème, **T**erritoire.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Le développement durable doit toucher le coeur des stratégies marquées par l'ensemble des secteurs touchant les grands courants d'évolution des sociétés et des économies mondiales. Il reste apparemment un espace de concertation et de communication propre à mettre en commun les conditions pour satisfaire les besoins humains et éclairer les décisions à prendre.

Le concept de développement durable touche à trois domaines concernant l'économique, l'environnement et le social. « Les bailleurs de fonds internationaux dont le concours est indispensable aux pays en voie de développement ont eux même tracé la trajectoire vers le développement durable » (R1). La bonne gouvernance se trouve au coeur de la démarche vers le développement durable, avec un passage obligé par la démocratisation de l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme, l'association de la

société civile aux prises de décision et, enfin, l'élaboration et l'application de politiques visant des objectifs s'inscrivant dans le cadre des fondements du développement durable.

Certaines politiques apparaissent comme des obstacles au développement durable. Des acteurs et des institutions développent des stratégies qui maintiennent le débat à la périphérie des décisions majeures. En revanche la conversion de la dette extérieure des pays en voie de développement pourrait utilement avoir lieu à travers des actions de développement durable.

1- La dimension régionale comme espace politique

L'espace régional a toutes les dimensions pour être un véritable espace politique international capable d'infléchir les paradigmes dominants dans le sens du développement durable. En d'autres termes, l' espace politique est à priori considéré comme la vision et la culture commune, celles qui portent les membres de l'espace régional à porter un regard proche sur des notions comme les biens publics mondiaux, la diversité culturelle, l'importance de l'éducation au développement durable, le rôle fondateur du principe de précaution, le rôle des états et de leur capacité à élaborer des stratégies de développement durable et à réhabiliter les politiques publiques.

Cet espace régional se construit donc dans la diversité, la solidarité, la participation du fait que la régionalisation est un lieu de dialogue et de concertation entre des pays à fort et faible développement humain.

Pour incarner cette vision, l'espace régional devrait se doter d'une stratégie de développement durable et d'un tableau de bord d'indicateurs pertinents pour suivre la réalisation des objectifs.

La seconde idée principale relative à l'espace politique résulte dans la capacité de mettre en oeuvre des mécanismes de coordination des positions nationales dans les négociations multilatérales. Cette capacité permettrait à l'espace régional de peser dans les évolutions internationales. Elle doit se développer dans chacune des quatre dimensions de la gouvernance mondiale qui combinent les actions :

- Des États souverains,
- Des organismes multilatéraux et des conventions internationales,
- Des organismes hybrides qui définissent des normes (ISO, codex...)
- La société civile internationale : associations, entreprises, communauté Scientifique.

2- Les enjeux de la décentralisation

Un des enjeux politiques majeurs de la décentralisation est la restauration de la crédibilité de l'Etat**.** Les partis Etat qui ont dirigé les pays en voie de développement jusqu'au début des années 90, ont montré leurs limites à satisfaire les besoins essentiels des citoyens au niveau local. « Il s'agit donc de concevoir un nouveau type d'Etat qui reconnaisse un rôle et une place aux initiatives individuelles et de groupes à travers l'émergence d'un système administratif et de représentation locale Transparent, consensuel mais autonome dans ses décisions. Cette vision permet de recentrer les interventions directes de l'Etat sur les missions de souveraineté à l'issue d'un transfert équilibré de compétences qui responsabilise les collectivités territoriales » (R2).

Chaque collectivité territoriale constituera un espace d'initiatives liées à un niveau d'organisation de la gestion, de la fourniture des services publics et de réalisation des actions de développement. Par ailleurs, la décentralisation est à même de favoriser une meilleure adéquation des programmes de développement et des besoins locaux, et une mobilisation

plus spontanée des ressources. Cette dynamisation des économies locales s'articule autour de :

- La conception d'une approche de développement s'appuyant d'abord sur la capacité de mobilisation des ressources locales ;
- La réintégration de la dimension spatiale dans l'approche de résolution des problèmes économiques et sociaux ;
- Une nouvelle répartition des compétences (pouvoirs de Décision), des ressources (humaines et financières) et du Patrimoine national entre l'Etat et les collectivités.

3- Le concept de développement durable

La dernière décennie du XXème siècle a été marquée par une véritable prise de conscience des questions environnementales, tant au niveau mondial que national, avec l'injection dans le Rapport Brundtland (R3) du concept de développement durable. Dans son entendement, ce concept désigne un développement fondé sur la gestion attentive des ressources pour le bien-être des générations actuelles, mais soucieuse de ne pas compromettre celui des générations futures. Cette prise de conscience a été concrétisée par l'adoption en 1992 au Sommet de Rio d'un programme de travail dit « Agenda 21 » qui sert aujourd'hui de base de discussions dans les forums nationaux et internationaux. Ces dernières visent l'amélioration du bien-être humain (ou son maintien) par des caractéristiques personnelles (éducation, santé, libertés individuelles, etc.) ou collectives (démocratie, cohésion sociale, niveau et répartition des richesses, etc.).

Sous l'impulsion de la réflexion amorcée au Sommet de Rio en 1992, l'idée du développement durable intégral - enrichie dans le « Plan d'action de Johannesburg », adopté le 4 septembre 2002 - s'est imposée avec les thèmes de *précaution,* qui favorise une approche préventive plutôt que réparatrice, de *solidarité* entre les générations actuelles et futures, et entre toutes les populations du monde, et de *participation* de l'ensemble des acteurs sociaux aux mécanismes de décision (R4).

En effet, les pays en voie de développement sont une métaphore surprenante de ces maux et le développement non durable qui touche à divers domaines tels que dégradation de l'environnement, généralisation de la pauvreté, négligence de l'habitat, désertification, manque d'eau salubre, expansion de l'épidémie du sida, mauvaise gouvernance, recrudescence des conflits armés, insuffisance de l'accès aux marchés, dette extérieure écrasante, baisse des flux d'aide publique, etc. (R5). On se trouve confrontés à ces défis pour négocier positivement le développement durable. Autrement dit. La mise en oeuvre des programmes nationaux de développement ne seront politiquement durables que s'il y a une « durabilité politique » (R6), c'est-à-dire un consensus au sein de la société quant à la légitimité de l'État, aux droits et responsabilités des citoyens, à l'adhésion à un certain nombre de valeurs telles que la bonne gouvernance, l'équité, la justice, le respect des libertés démocratiques, etc. Il est difficile, voire impossible, de réaliser le développement durable là où la guerre fait rage et là où existe une violence politique répandue, ou dans les pays où les droits et libertés des populations sont sévèrement entravés. Dans un tel environnement, la production économique ne peut atteindre un niveau significatif, ni répondre aux besoins de la population. La précaution implique la prévention des conflits armés mais aussi la promotion et le respect des libertés démocratiques qui constituent des actes politiques essentiels pour la mise en oeuvre des programmes de développement.

Comme stratégie, la participation de l'ensemble des acteurs institutionnels et sociaux est souhaitée, tant au niveau de l'élaboration des programmes de développement qu'à celui de la prise de décision. Plus les individus seront associés à la définition des politiques, plus celles-ci seront susceptibles de refléter leurs aspirations. La participation doit s'entendre comme un processus à travers lequel des agents influencent et partagent le contrôle sur la fixation des priorités, la définition des politiques et l'allocation des ressources. Dans ce contexte, nous pouvons considérer que chaque État est le principal responsable de son propre développement démocratique, économique et social.

3-1- Les indicateurs du développement durable

Au premier rang des moyens d'évaluation, les Nations Unies ont proposé l'élaboration d'indicateurs de développement durable afin qu'ils constituent une base utile pour la prise de décisions à tous les niveaux et contribuent à la durabilité autorégulatrice des systèmes intégrés de l'environnement et du développement. Le processus de travail international sur les indicateurs lancé en avril 1995 lors de la 3ème session de la Commission du Développement Durable (CDD) touche à sa fin. A partir des 134 indicateurs soumis à la discussion internationale, il n'en reste aujourd'hui que 58.

L'élaboration des indicateurs de développement durable repose sur la collecte des informations de base d'origines variées (enquêtes, relevés sur le terrain, images satellites...) et accessibles sur différents supports électroniques ou non (bases de données, Systèmes d'Information Géographique...). L'Agenda 21 recommande d'assurer une collecte et une évaluation des données d'un meilleur rapport coût efficacité en identifiant mieux les utilisateurs publics et privés et leurs besoins en matière d'information à l'échelon local, national et mondial.

Cette problématique de l'information est un point clé de l'élaboration des Agendas 21 locaux qui sont les principaux outils territoriaux de mise en oeuvre du développement durable : La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées. Cette procédure locale est développée dans la Charte d'Aalborg, qui régit le réseau européen des villes durables.

A la lumière de ces différentes initiatives, on comprend que l'évaluation des politiques, la définition de référentiels, d'indicateurs de développement durable… feront de plus en plus partie des outils de la négociation entre les différents niveaux institutionnels. Le développement durable sert dans ce cadre un discours normatif de mise en cohérence des volets environnementaux, sociaux et économiques. Certains s'appuient même sur un argument de rationalité qui n'est pas sans ambiguïtés.

Elaborer une grille d'analyse pour le développement durable • dimension temps • dimension territoriale • facteur social • dimension économique • la gestion • concertation et participation • mesures, suivi et planification	**Conforter les performances environnementales** • occupation des sols • utilisation des sols • déchets • risques • eau • air • maintien de la biodiversité • modes de vie
Adopter des indicateurs de suivi des politiques	
• transports • espaces naturels et ruraux	énergie enseignement et recherche

(R7) -Tableau 1 : les champs de l'évaluation selon la circulaire du 11 mai (Voynet)

Il faut toutefois signaler que les indicateurs du développement durable proposés ont pour but de formaliser et de quantifier la progression vers les objectifs du développement durable. Ces indicateurs sont le plus souvent présentés comme une base rationnelle à la décision, dépassant les limites de la rationalité économique.

3-2- Les principes de Bellagio

Dans le même ordre d'idée, on peut résumer le processus d'évaluation appelé les principes de Bellagio servant de base à la prise de décision comme suit:

- « Une vision claire du développement durable et des objectifs définissant cette vision doit guider l'évaluation des progrès vers le développement durable,

- Une perspective holistique doit permettre la prise en compte des éléments du triptyque du développement durable : social (équité, droits de la personne…), environnementales (conditions écologiques indispensables à la vie…) développement économique et les autres activités,

- Sur le plan de la méthode, l'évaluation doit avoir un horizon temporel étendu et des objectifs pratiques, doit rendre explicite tous les jugements, hypothèses et incertitudes dans les données et les interprétations, et doit utiliser un langage clair et simple, accessible aux décideurs et permettant une large participation,

- Il s'agit d'un processus capable d'adaptation, intégré dans le processus de décision renforçant la capacité tant en matière institutionnelle que de collecte et de gestion des données ». (R8)

3-3- La gouvernance entre la théorie et la pratique

Mais, aussi proche de la réalité soient-ils, à quoi peuvent servir ces indicateurs ? Compte tenu de la complexité des problèmes attachés au développement durable, les indicateurs doivent s'inscrire dans un processus autour duquel l'ensemble des pays recherche en commun un consensus. Le développement durable essaie de lever les équivoques mais aussi tente de trouver des solutions à " trois types principaux d'intérêts contradictoires :

- ceux des pays du Nord et ceux du Sud, ce qui est le cœur de la négociation internationale et qui se décline au sein des pays, sous l'angle de l'équité,
- ceux des êtres humains et ceux des autres être vivants,
- ceux des générations futures et les intérêts immédiats."(R9)

Les uns sont représentés par des acteurs capables de faire valoir leurs intérêts, pour peu que la voix des plus faibles puisse se faire entendre (équité politique). En revanche, ni la nature, ni les générations futures ne sont autour de la table. La décision en matière de développement durable ne peut donc être une négociation simple sur l'attribution de ressources, mais doit faire appel à des principes et des choix éthiques. C'est pourquoi nous allons envisager dans un premier temps les différents cadres institutionnels proposés pour la mise en œuvre du développement durable.

4- Le concept de gouvernance :

Le concept de gouvernance est au centre de la réflexion théorique des pays de l'OCDE, de la Banque Mondiale, du Fonds Monétaire international ou du groupe de la Banque Africaine de développement et on ne doit pas s'étonner si le contenu théorique que ces institutions attribuent à la gouvernance reflète leur propre conception philosophique, politique et économique de l'Etat.

On peut considérer que la gouvernance est un processus de décision collectif qui n'implique pas toujours une situation d'autorité de la part d'un des acteurs. Mais elle ne s'oppose pas à l'autorité, car la recherche de consensus ne peut pas toujours conduire à une décision. Selon le PNUD " la gouvernance peut être considérée comme l'exercice des pouvoirs économiques, politiques et administratifs pour gérer les affaires des pays à tous les niveaux. La gouvernance est participative, transparente et responsable. Elle est aussi efficace et équitable. La bonne gouvernance assure que les priorités politiques, sociales et économiques sont fondées sur un large consensus dans la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont au cœur du processus de décision sur l'allocation des ressources pour le développement" (R10).

Selon la banque mondiale, la gouvernance « c'est l'art de gouverner pour obtenir un développement économique, social et institutionnel durable » (R11)

Le réseau des agences régionales françaises pour l'environnement retient la définition suivante "La gouvernance peut être définie comme la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se

gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire. Les programmes de bonne gouvernance visent surtout à promouvoir un environnement propice au renforcement des capacités de mise en oeuvre des processus législatif, juridique et administratif, et de gestion d'un développement décentralisé. (R12)

Selon Brodhag " Le développement durable prône une intégration des problématiques environnementales, sociales et économiques, multicritère il est donc résolument multi acteurs. Bien que ce mot prenne des significations différentes selon le contexte, on parlera de gouvernance pour caractériser un processus de décision collectif qui n'implique pas une situation d'autorité de la part d'un des acteurs. Les institutions et les méthodes, permettant d'impliquer l'ensemble des parties prenantes pour un développement durable, combinent démocratie participative et élective, outils d'évaluation des politiques et transparence des processus de décision. (R13)

En fait ce concept de gouvernance peut se concevoir à différents niveaux, on parle de gouvernance mondiale ou européenne, comme de gouvernance locale. Des mécanismes d'amélioration continue sont en cours de maturation pour dégager des consensus collectifs sur des objectifs partagés. Faut-il rappeler que le débat est aussi un moyen de faire mûrir la prise de conscience des problèmes. Cette prise de conscience est un des objectifs des Agendas 21 locaux.

4-1- Les principaux aspects de la gouvernance

La bonne gouvernance est perçue aujourd'hui à travers le rôle primordial de l'Etat de couvrir intégralement les besoins essentiels de la population dans les différents domaines à savoir qu'aucun habitant ne soit privé des services tels que : un habitat décent, la sécurité foncière, l'eau potable, l'assainissement, l'éducation, la santé et la mobilité. Pour pouvoir atteindre ces résultats, la gouvernance doit impérativement renfermer un certain nombre d'aspects :

- L'obligation de rendre compte
- La transparence
- L'efficience et l'efficacité
- La réceptivité
- Les perspectives
- La fermeté dans l'application de la réglementation.

4-2- Le poids de la rationalité dans le pouvoir décisionnel

Dans la sphère politique, la variable de la démocratie politique, avec ses attributs du pluralisme idéologique et de la représentativité, de la primauté du droit, de respect des droits de l'homme, de la justice sociale, etc., crée des conditions optimales pour le développement durable.

A ce postulat s'ajoute celui de l'exercice de la bonne gouvernance qui pose la question du renouvellement des modalités de la décision et interpelle les fondements de la rationalité des comportements des acteurs. Or, la bonne gouvernance a trait à la saine gestion publique, amplifie la transparence et la responsabilisation des institutions démocratiques, implique l'obligation de rendre des comptes. Elle est une offensive contre la corruption qui sape la légitimité des institutions politiques.

De ce fait, les différentes approches de la gouvernance recouvrent en fait quatre catégories de rationalité : substantive, procédurale, structurelle et évaluative. La rationalité substantive relève de la "substance" et de la "connaissance" qui guide les résultats d'actions dans l'univers du "discours", c'est la vision stratégique partagée. La rationalité structurelle recouvre la structure du processus de décision, par exemple l'articulation des compétences notamment entre les collectivités publiques (Europe, Etats, régions et villes). La rationalité procédurale guide le choix des procédures et des prises de décision, elle se situe au niveau du jeu d'acteurs. La rationalité évaluative enfin se réfère aux objectifs visés par le décideur et aux critères d'évaluation des résultats. La bonne gouvernance doit en fait se situer simultanément sur ces quatre plans.

L'évaluation est une des composantes essentielles de ce principe de gouvernance, à condition qu'elle soit intégrée dans le processus de décision. Elle suppose définir les objectifs, les paramètres de suivi, les échéances de contrôle, et pour ce faire, d'ouvrir la concertation à tous les partenaires concernés

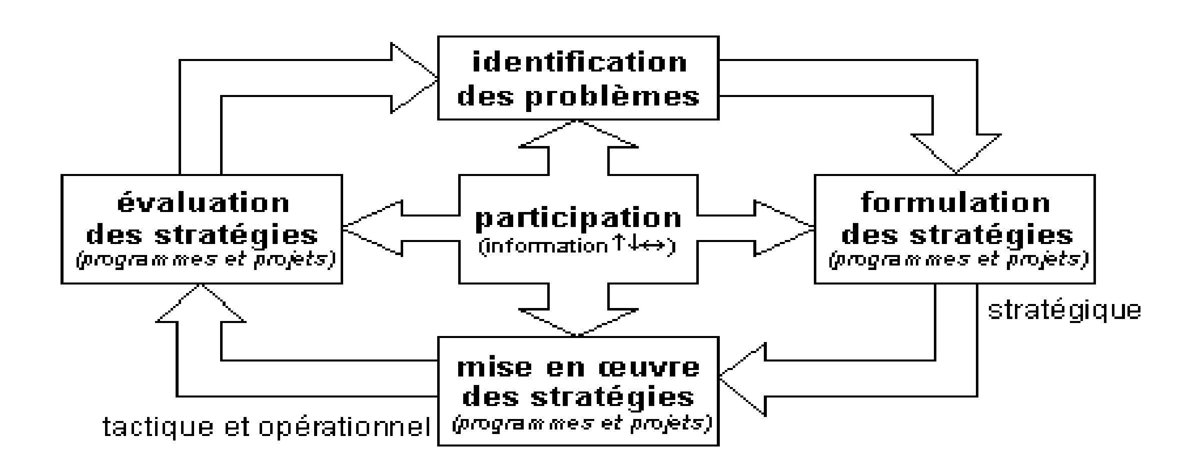


figure 2 : le cycle de la décision collective (R14)

C'est la voie suivie aujourd'hui par l'évaluation environnementale, qui dépasse en effet les études d'impact des projets pour s'intéresser au niveau stratégique et politique : celui des plans et programmes.

4-3- Droits et libertés dans la bonne gouvernance

Toujours dans un rôle d'incitateurs, le FMI et la BM défendent aujourd'hui les principes de la bonne gouvernance comme fondement aux politiques de développement. La bonne gouvernance, c'est l'assurance que les conditions sont requises pour obtenir "une croissance de qualité" *(R15)* qui profite aux plus démunis et assure le développement social des pays à bas revenus. Si la bonne gouvernance a été fortement assimilée en premier lieu à la lutte anti-corruption (R16), elle s'en
Éloigne aujourd'hui plus sensiblement (R17). Mais son contenu reste relativement vague. Par contre, Kaufman définit ainsi la gouvernance comme "les traditions et institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays"*(R*18). La bonne gouvernance, quant à elle, est

"l'exercice de l'autorité, par le biais de traditions et d'institutions formelles et informelles, pour le bien commun" (R19).

L'exercice de l'autorité inclut en fait trois dimensions à savoir :

-" Les processus par lesquels les gouvernements sont Sélectionnés, contrôlés et remplacés ;

- La capacité des gouvernements à élaborer et mettre en Pratique des politiques saines ;

- Le respect, par les citoyens et l'Etat, des institutions qui régulent Leurs relations économiques et sociales."*(R20)*

D'après l'analyse dégagé par Kaufman D., ces trois dimensions font ressortir six idées clefs s'articulant autour de :

1. L'expression et la responsabilisation,
2. La stabilité politique,
3. L'efficacité du gouvernement,
4. L'absence de tracasseries administratives,
5. La primauté du droit,
6. Le contrôle de la corruption.

Les liens entre droits, libertés, démocratie, institutions et bonne gouvernance sont toujours implicites dans les travaux menés par les économistes du FMI et de la BM, sans que des définitions approfondies soient toutefois proposées pour clarifier leurs propos. Pour mieux cerner l'interaction pratique entre ces différents éléments, ainsi que leur place dans les politiques de développement, il peut être utile de cerner leur articulation théorique.

5- L'impact de la Gouvernance sur le Développement durable

Le concept de développement durable s'est imposé avec les concepts de précaution, de solidarité entre les générations actuelles et futures et entre les populations du monde et, enfin de participation des acteurs sociaux aux mécanismes décisionnels. Le lien entre le développement durable et la gouvernance est donc devenu évident.

Actuellement, seul le modèle de l'économie de marché reposant sur la démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance peut servir l'objectif de la réalisation du développement durable. Toutefois, si les objectifs sont clairement compris tant par l'ensemble des membres d'un espace régional, il reste à déterminer les processus à mettre en oeuvre pour parvenir à implanter un modèle de développement durable homogène.

Si, sur le plan théorique, un consentement est dégagé pour reconnaître les effets bénéfiques de la bonne gouvernance sur les pays en voie de développement, c'est plutôt sur le plan pratique, que se présentent les difficultés. Tout le monde n'attribue pas le même sens au concept de bonne gouvernance et cette divergence de vue explique la divergence des objectifs et des résultats constatés. Le remède à cette difficulté pratique consisterait à déterminer les éléments clés des disfonctionnements actuels des systèmes socioéconomiques en place et à identifier les tendances émergentes en matière de techniques et méthodes de gestion des affaires publiques.

En tous les cas, les chances d'instaurer les conditions d'un développement durable dépendent de plusieurs facteurs s'articulant pour l'essentiel autour de la stabilité politique d'un pays et de l'ouverture à la coopération internationale. Toutefois, il est clair que la crise économique ne favorise guère l'instauration de la démocratie, de la bonne gouvernance et de l'État de droit.

Notre analyse a essayé de mettre en relation la gouvernance et le développement durable dans le cadre de la régionalisation en tant qu'espace intégré. Partant de l'idée que l'une et l'autre se rejoignent dans l'idéal d'un présent vivable et d'un futur durable et que leurs défis sont entremêlés, notre analyse défend l'idée selon laquelle la gouvernance, pour se consolider, doit trouver son prolongement dans des mesures économiques et sociales. Et, réciproquement, les stratégies de développement ont besoin, pour être mises en oeuvre, d'être validées par la participation démocratique

. Ces deux concepts sus cités ne sont pas nouveaux dans les débats académiques et politiques internationaux et sont même devenus, ces dernières années, la référence obligée des acteurs sociaux, des responsables politiques et des institutions internationales. Les uns et les autres mobilisent la notion de la gouvernance pour revendiquer des nouvelles formes de gestion de la vie politique, économique et sociale.

De la même manière, ils recourent à la notion du développement durable pour souhaiter un présent vivable et un futur durable à travers la croissance économique, la réduction de la pauvreté, la préservation des écosystèmes, les changements de valeurs, de comportements et de modes de vie, etc.

Nul doute que la réussite de la gouvernance passe nécessairement par les régimes ouverts aux paramètres de la démocratie. En effet, un système démocratique doit renfermer des notions telles que le multipartisme, l'alternance électorale, la progression des libertés civiles, de même que la consolidation des sociétés civiles (ONG, organismes communautaires, associations professionnelles et autres groupes, etc.). Il doit évacuer les situations d'instabilité caractérisé par des conflits armés avérés ou latents, des coups d'État, l'absence d'État de droit, les formes de corruption, tant au sommet de l'Etat qu'au niveau des appareils administratifs et para administratifs.

Tous ces cas de figure montrent que la démocratie demeure un idéal pour converger vers la bonne gouvernance. Si cet idéal a un sens, c'est celui de convertir les pays en voie de développement en un espace public bâti sur le débat pluraliste, sur les institutions qui garantissent le succès de ce débat dans le jeu serein des pouvoirs et des contre-pouvoirs.

La gouvernance et le développement durable ne sont autre chose que deux objectifs hautement désirables, deux projets dont la finalité principale est la recherche et l'amélioration du bien-être de tous. Leurs défis sont divers, complexes et inter reliés, à tel point que la poursuite de l'un ne peut signifier l'abandon de l'autre.

CONCLUSION

Le développement durable doit être ouvert dans un monde ouvert grâce à une approche systémique dont la gouvernance constitue la principale préoccupation. Cela se traduit aussi par la nécessite de faire les choses par nous et pour nous-mêmes dans la solidarité des peuples. Dans un système mondialisé, que vaut une vie humaine ? Que valent celui qui meurt de faim, de soif …? Ces êtres qui n'ont pas eu le
Minimum vital sur une planète riche de ses ressources ? L'exigence de solidarité heurte ici l'irresponsabilité des acteurs majeurs de cette civilisation, devant une espèce humaine prédatrice et dominatrice mais incapable de satisfaire les besoins fondamentaux des humains, incapable de contrôler la démographie, incapable de prendre des mesures en temps utile du fait que le contexte l'exige afin de soulager des situations mais de se porter garant pour les générations futures.

Il s'agit réellement d'intégrer deux notions fondamentales celles de la rationalité et d'évaluation qui se caractérisent par une volonté celle de concilier l'éthique de la connaissance scientifique, l'éthique du débat démocratique et l'éthique de la responsabilité**.**

En guise de conclusion, un certain nombre de propositions sont recommandées et peuvent contribuer énormément au développement durable :

- Organiser des séminaires régionaux sur les stratégies et politiques de lutte contre la pandémie du sida, ainsi que la prise en compte de cette problématique par les entreprises,

- Les technologies d'information et de communication constituent un catalyseur pour stimuler le changement, ponctué par cinq idées importantes : un saut qualitatif technologique; une appropriation locale des savoir-faire; une mutualisation des moyens et des produits; une interactivité accrue entre les hommes et les technologies et une valorisation des langues et des cultures locales.

- Tenter de répondre à la question de la fuite des cerveaux dans les pays en voie de développement.

BIBLIOGRAPHIE

R1- Communication intitulée « Démocratie, Etat de droit et bonne gouvernance », Pierre lemieux, colloque 2004 Burkina faso
R2- Communication intitulée « TIC, décentralisation administrative et bonne gouvernance », page 2, Kargne, colloque 2004 Burkina faso
R3- Du nom du docteur Gro Harlem Brundtland qui, en 1983, a présidé la Commission mondiale pour l'environnement et le développement et a produit le Rapport "*notre avenir à tous"*, 1989. Ce rapport servira de base à la Conférence des Nations unies pour l'environnement de 1992,
dite « Sommet de Rio ».
R4- Le dossier « Environnement et développement. Le défi du XXIe siècle », *Alternatives économiques*, juillet août 2002.

R5- 6 REDDA, Rapport de la Deuxième Conférence panafricaine des organisations de la société civile. Élaborer l'agenda régional pour le SMDD et au-delà, Actes, Abidjan, 17-19 juillet 2002. Voir version électronique http://www.nesda.kabissa.org/documents/pac2final_french.pdf ; Voir aussi le Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002, New York, Nations Unies, 2002, p. 53

R6- Il y a quelques années, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) avait exposé sa vision du développement durable en insistant sur cinq piliers : la durabilité environnementale, la durabilité économique, la durabilité politique, la durabilité sociale et la durabilité culturelle. Voir ACDI, *Notre engagement à l'égard du développement durable*, Ottawa, 1997. Voir la version électronique dans http://www.bellanet.org/partners/equalegale/documents/engagedd.html

R7- Article « Evaluation, rationalité et développement durable », juin 2000, Christian Brodhag

R8- Article 1 « Rationalité et développement durable », juin 2000, Rennes, Christian Brodhag

R9- Article « Evaluation, rationalité et développement durable », juin 2000, Christian Brodhag

R10- Amartya Sen, *Un nouvel ordre économique*, Odile Jacob, Paris, 2000

R11- Publication de la banque mondiale, « governance : the World Bank's expérience », 1994

R12- Qu'est ce que le développement durable ? ,Karen delchet, Collection A Savoir

R13- Article 1 « Rationalité et développement durable », juin 2000, Rennes, Christian Brodhag

R14- Article 2 « Gouvernance et évaluation dans le cadre du développement durable », novembre 2000, Lille, Christian Brodhag

R15- Banque Mondiale [2002], *La qualité de la croissance*, Bruxelles, De Boeck Université. Cette publication fait suite aux controverses sur le lien entre croissance et réduction de la pauvreté.

R16- La Banque Mondiale affirme, sur son site consacré à la bonne gouvernance, que la corruption a été identifiée comme «single greatest obstacle » au développement économique et social. Pour une histoire du concept, voir par exemple Arib
F. [2003], « Organisations économiques internationales et gouvernance », dans *la Pensée* n°334, avril juin.

R17- Kaufman [2003], « Rethinking Governance, Empirical Lessons Challenge Orthodoxy », Discussion Draft, World Bank.

R18- Kaufman D., « Governance Matters », *Policy Research Working Papers* n°2196, World Bank.

R19- Banque mondiale [2002], p152

R20- Kaufman D et alii [1999a], « Agregating Governance Indicators », *Policy Working Research Papers* n°2195,

الأداء المتميز و إشكالية التنمية: حـالة الجـزائر

من إعداد: د. بوطـالب قـويـدر
جامعة أبو بكر بلقايد تلـمسـان - الجزائر

Introduction

L'évolution des principaux indicateurs de développement et en particulier l'indice composite du développement humain (HDI) reflètent l'état d'amélioration ou de dégradation des conditions de vie des populations concernées et conséquemment l'efficacité ou l'inverse dans l'allocation des ressources et de leur bonne ou mauvaise gestion.Les chiffres qui sont publiés régulièrement par les institutions internationales (BM en l'occurrence et pas seulement) montre pour de nombreux pays a travers le monde plus particulièrement en Afrique une considérable régression.En dépit de ressources importantes comme c'est le cas pour l'Algérie la pauvreté loin de reculer s'étend de plus en plus. C'est ce qui a poussé et pousse encore à s'interroger sur les causes qui ont entraîné ces situations de blocage du développement socio-économiques …C'est ainsi qu'on est arrivé à se focaliser non plus sur les techniques de préparation des plans de développement et leur financement mais sur la nature des systèmes socio- économiques en place et la logique de leur fonctionnement sources de corruption, d'inégalités, de pauvreté …et présentement appréhendée comme facteur principal du blocage sinon de de paralysie des économies nationales. C'est ce qui explique sans doute pourquoi l'accent est mis et cela depuis au moins deux décennies sur la bonne gouvernance comme facteur déterminant du développement économique et social au sens large (durable).

L'expérience algérienne illustre parfaitement cette appréhension comme on tentera de le montrer dans cette modeste intervention.

1/ La nouvelle exigence de la problématique du développement : la bonne gouvernance :

1-1- définition

On reconnaît habituellement la difficulté de définir de manière précise le concept de gouvernance, mais on s'entend par contre, généralement, pour reconnaître qu'il couvre un champ plus large que celui de la notion de gouvernement auquel il était assimilé dans la mesure ou il faisait référence à l'action ou à la manière de gouverner et longtemps son usage est resté ainsi circonscrit aux questions constitutionnelles et juridiques concernant la conduite des affaires de l'Etat. De nombreux auteurs(8) reconnaissent, en effet, que la notion de gouvernance s'inscrit dans une problématique assez large, d'efficience et d'efficacité de l'action publique ainsi que sur les rapports entre l'autorité et le pouvoir. La notion de gouvernance repose en fait sur trois fondements ou postulats théoriques.

- Le premier concerne l'existence d'une crise de gouvernabilité c'est à dire la perte de centralité de l'instance étatique et la moindre efficience et efficacité de l'action publique.

- Le second est que cette crise reflète l'épuisement des formes traditionnelles d'actions publiques et le désillusionnement de l'opinion publique.

- Le troisième et dernier postulat concerne l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance qui soit mieux adaptée au contexte.

Cette nouvelle gouvernance se caractérise par le passage de « la tutelle au contrat, de la centralisation à la décentralisation, de l'Etat redistributif à l'Etat régulateur, de la gestion de service public à la gestion selon les principes du marché, de la « guidance » publique a la coopération des acteurs publics et des acteurs privés »(9)

La gouvernance implique ainsi, aujourd'hui, une nouvelle organisation du pouvoir et nouvelle façon de gouverner la société. En somme la gouvernance renvoie ici à ce qui pourrait être qualifier de nouveau paradigme de la gestion publique (10).

L'objectif d'une meilleure gouvernance actuellement poursuivi par maints Etats, tant du Nord que du Sud comprend à la fois le désir d'une direction politique davantage capable légitime et responsable et le projet d'une exécution administrative, techniquement correcte, moins coûteuse et plus efficace que celles auxquelles on s'était accoutumé(11).

Comme on peut le remarquer, le caractère hétérogène de la notion de gouvernance revêt aujourd'hui de multiples significations et se prête à de multiples usages. C'est ce qu'on retrouve dans l'approche des institutions internationales (B.M., FMI, PNUD).

1-2- L'approche des institutions internationales (B.M., FMI, PNUD) :

C'est sans aucun doute, au sein des institutions internationales et du système des nations unies que le concept de gouvernance a connu le plus de développement et de vulgarisation par des tentatives d'application sur des systèmes concrets dans les pays du sud. Alors que dans les pays du Nord, on parle de « nouveau rôle de l'Etat » dans un contexte de mondialisation et de « réinvention du gouvernement » et de « new public management » ; la notion de bonne gouvernance est plutôt réservée aux pays du sud. Les institutions de Brettons Woods (B.M ; FMI) ont développé en effet la notion de bonne gouvernance après avoir constaté qu'il n'était pas possible de régler l'ensemble des problèmes des pays en voie de développement par des réformes économiques mais qu'il convenait de redonner aux questions publiques et sociales leur place dans les stratégies de développement. Un volet « bonne gouvernance » a donc été introduit dans les programmes des organismes internationaux de financement, notamment d'ajustement structurel, préconisant des réformes institutionnelles et la nécessité d'un service public efficace pour rendre efficace les marchés et le développement économiques(12).

Pour la banque mondiale, qui a été une des premières institutions à avoir mis en avant le concept de bonne gouvernance à partir de 1990, « la gouvernance est une affaire de management ou de reformes institutionnelles en matière d'administration, de choix de politique, d'amélioration de la coordination et de fourniture de services publics efficaces »(13).La gouvernance s'est aussi « les traditions et les institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays.Cela inclut le processus par lequel les gouvernements sont choisis, contrôlées et remplaces, la capacité du gouvernement à élaborer et mettre en place des politiques solides ainsi que le respect des citoyens et l'état des institutions gouvernants leurs interactions économiques et sociales «

La banque mondiale endosse les principes de l'efficience et de la responsabilisation et y réfère de manière prescriptive pour désigner les institutions et les pratiques politiques théoriquement nécessaire au développement.Elle associe la notion de gouvernance à une saine gestion du développement assurant un cadre prévisible et transparent de la conduite des affaires publiques et obligeant les tenants du pouvoir à rendre des comptes.

Le PNUD souligne d'emblée pour sa part le sens qu'il entend donner au concept de gouvernance « parce que la « bonne gouvernance » peut tout simplement signifier l'application de gestion efficace, nous au PNUD croyons avec Amartya SEN que la gouvernance dont il est question à cet égard (l'importance de la bonne gouvernance pour le développement humain) est une gouvernance démocratique et participative »(14). Il y a là tout un problème de valeur, du modèle de société et de la forme de l'Etat.

Cette conception comprend les mécanismes, processus et institutions grâce auxquelles les citoyens ou groupes articulent leurs intérêts, exerçant leur droits communs par la loi, remplissent leur obligation et négocient leurs différents.

« La bonne gouvernance se définie, parmi d'autres caractéristiques comme participative, transparente et responsable, elle est également efficace et équitable : elle favorise le respect de la légalité »(15).La bonne gouvernance se définit aussi comme « un ensemble d'institution sociétales qui représentent pleinement la population, qui sont reliées par un réseau solide de réglementation institutionnelle et de responsabilité (vis à vis du peuple en dernier ressort) et qui ont pour objectif de réaliser le bien être de tous les membres de la société »(16).

Ainsi donc, la bonne gouvernance intègre dans la perception des institutions internationales (B.M., PNUD…) et même pour les agences de coopération, des dimensions et des exigences particulières : démocratie locale, participation populaire à travers les associations et les ONG, transparence dans la gestion des budgets publics et lutte contre la corruption.

A titre d'exemple le traité de l'Union Européenne lie étroitement la politique de coopération au « développement et à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (Article 130).

En définitive le concept de gouvernance renvoie selon ses promoteurs à trois systèmes :(17)

- Le système politico administratif.
- Le système économique.
- La société civile.

Donc le développement économique et social ne peut se réaliser que grâce aux transformations de ces trois systèmes en vue d'une plus grande cohérence et d'une synergie dans le fonctionnement du système global. Ainsi les relations suivantes sont établies ou exigées pour une bonne gouvernance :(18)

- La relation entre gouvernance, démocratie et décentralisation introduit une dimension supplémentaire dont la signification est l'importance de la décentralisation pour le développement économique.

- La gouvernance est perçue comme la manière d'améliorer le fonctionnement du système politico-administratif effectivement en vigueur dans un pays donné en tenant compte des spécificités culturelles et économiques.

Les fondements conceptuels et opérationnels du « modèle de bonne gouvernance » se résumeraient finalement dans :(19)

- La transparence dans la gestion des affaires publiques.
- La démocratisation et la participation de la société civile.
- La recherche systématique de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience organisationnelle.

Cette approche de la gouvernance n'est pas étrangère aux apports théoriques récents réalisés par le prix Nobel d'économies 1998 Amartya Sen pour lequel le progrès social et la démocratie sont des processus qui se renforcent mutuellement.

Selon Sen, la démocratie fait partie intégrante du développement, envisagé comme « un processus d'expansion des libertés réelles dont les personnes peuvent jouir. De cette façon l'expansion des libertés constitue à la fois la fin première et le moyen principal du développement »(20).Suivant la logique d'A SEN l'objectif est de faire du renforcement de la démocratie un moyen et une fin du processus de développement.

2 / **L'Etat de la gouvernance en Algérie selon les indicateurs de la Banque Mondiale** :

Depuis plus de deux décennies l'Algérie se débat dans un processus de transition douloureux qui est encore loin d'aboutir comme en témoigne la valeur des principaux indicateurs de gouvernance qui lui sont attribué par les institutions internationales.

Selon le rapport 2003 du PNUD sur le développement humain l'Algérie est classée dans les « pays prioritaires en matière de développement ». Ce rapport révèle que l'IDH a connu une nette régression. Rappelons que l'IDH est un indice synthétique de développement humain qui chiffre le niveau moyen atteint par un pays à travers 3 aspects essentiels (la longétivité et la santé, l'instruction et l'accès au savoir, le niveau de vie moyen perçu à travers le PIB/hab).Chacun de ces aspects est mesuré par un indice. La somme arithmétique de ces 3 indices donne l'IDH du pays concerné. Les données sur lesquelles se base le PNUD sont fournies par la Banque Mondiale.

L'IDH établit pour 173 pays membres de l'ONU classe l'Algérie à la 107 place en 2003. Pour rappel l'Algérie était classée 106° en 2002 alors qu'elle était classée 100° en 2001 et … 82° en 1994.

Ce classement traduit la régression du niveau de vie reflétée par la chute du PNB/ tête d'habitant sur une aussi longue période. Evalué à 2300$ en 1980 il sera de l'ordre de 1580 en 1997 ; 1545 en 1998 et 1540 en 1999 et stagne depuis autour de cette valeur. Par ailleurs le salaire réel a chuté de 35% entre 1993 et 1997 et le pouvoir d'achat des cadres de 41% entre 1989 et 1995. De ce fait la pauvreté s'est considérablement élargie et on estime qu'elle concerne près de 40% de la population sur la base du seuil de pauvreté établi par la Banque Mondiale (500$ par an et par personne)(21).

La Banque Mondiale a de son côté classé l'Algérie en 2001 dans la catégorie à « revenus les plus faibles ». L'écart de classement selon le PIB/hab. et selon l'IDH tels qu'il apparaît dans les rapports mondiaux 2001 et 2002 était de -26 en 1999 et -22 en 2000.

L'écart est relativement important, ce qui révèle un déséquilibre dans la répartition de la richesse et un problème dans l'allocation des ressources et dans leur efficacité ce qui signifie que les ressources dont dispose le pays et qui sont loin d'être négligeable si on tient compte des revenus des hydrocarbures, qui se chiffrent à plus de 14 Md $ annuellement, sont mal gérées.

Ce qui exprime encore un autre critère à savoir la « productivité globale des facteurs » (P.G.F) qui est négative depuis au moins deux décennies « comme le souligne le rapport du Femise (22). Ce que confirme une étude réalisée par le FMI (12) selon laquelle le problème ne se situe ni dans l'insuffisance de l'investissement matériel ni dans celui du capital humain qui ont connu des taux assez élevés. Ainsi, si le capital humain et le capital physique ont augmenté plus vite que la production, il ne peut y avoir qu'une seule interprétation possible à savoir la croissance de la productivité des facteurs (PTF) (selon la terminologie du FMI) a été négative .

Il faut noter que la mesure de la P.G.F est la méthode économétrique la plus simple et la plus utilisée pour évaluer la performance passée et future de croissance d'une économie, les capacités de rattrapage vis à vis d'autres économies et les différences de niveau de revenu et de croissance..Pour la quantifier; les experts du FMI ont utilisé une fonction de production du type COBB-DOUGLAS avec capital humain et matériel et de travail en tant que facteurs de production. Plutôt que de produire une seule évaluation de la PTF, une série de données a été basée sur deux scénarios afin de conforter la validité des résultats obtenus :

- Le premier scénario (hypothèse basse) est fondé sur un rapport d'un tiers pour le capital matériel et de deux tiers pour le travail et le capital humain combinés. Ce scénario fournit une PTF particulièrement faible (- 2,1% annuellement en moyenne).
- Le second scénario (hypothèse forte) est fondé sur des estimations plus conservatrices de la croissance du capital humain (4,5% en moyenne, identique au capital matériel) et prend en compte une augmentation de la part du capital à une moitié.Même dans un tel scénario optimiste la croissance de la PTF reste négative (- 0,5% annuellement).

Algérie – Comptabilisation explicative de la croissance 1965/2000

	PTF (hyp-basse)	PTF (hyp-haute)	PIB	Capital matériel	Travail	Capital humain hyp-basse	Capital humain hyp-haute
1965/70	3,9	5,2	6,4	22	0,3	5,0	0,0
1970/75	-1,3	-0,2	5,2	7,1	3,3	9,1	4,1
1975/80	-4,6	-3,2	6,2	10,3	6,8	14,8	9,8
1980/85	-2,3	-0,9	5,2	5,3	9,5	9,0	6,3
1985/90	-4,2	-2,6	0,1	3,0	1,4	8,5	3,5
1990/95	-4,3	-2,1	0,3	1,0	3,5	9,0	3,7
1995/2000	-1,8	03	3,1	1,3	4,7	8,7	3,7
1965/2000	-2,1	-0,5	3,8	4,5	3,4	9,5	4,5

Source : FMI « Algérie country Repport »Mars 2003

Comme on peut le constater, la PTF de l'Algérie est devenue négative dans les années 1970 et l'est demeurée jusqu'au milieu des 1990. La croissance ralentie de l'économie Algérienne peut donc être attribuée à l'utilisation inefficace des facteurs de production plutôt qu'à une éventuelle insuffisance de capital humain ou matériel. Une légère amélioration de la croissance de la PTF est enregistrée en 1995 même si elle reste négative. Ce qui correspond à la période au cours de laquelle les autorités ont annoncé un programme de reforme (PAS) et ce qui est plus significatif les investissements dans le secteur des hydrocarbures ont augmenté. A l'heure actuelle la croissance reste trop faible pour créer suffisamment d'opportunités d'emploi pour une population active en croissance rapide.

Cette situation révèle un grave problème dans l'allocation des ressources et dans leur efficacité, ce qui signifie que les ressources dont dispose le pays et qui sont loin d'être négligeables (si ont tient compte des revenus des hydrocarbures qui ont généré grâce à la fermeté des cours durant ces dernières années des réserves évaluées présentement à plus de 32 Milliard de Dollars) sont mal gérées. Ce qui pousse à s'interroger sur la question de la gouvernance.

C'est cette situation économique et sociale qui est saisie sur la base de critères objectifs (indicateurs quantitatifs) qui permet d'expliquer la perception de la gouvernance qui est fondée par contre sur des évaluations subjectives. Le rapport 2003 du PNUD avertit d'emblée qu'en la matière « le message central du R.M.D.H est le suivant : l'efficacité de la bonne gouvernance est la clé du développement humain ». Sur ce plan, l'Algérie est bien mal classée ce qui n'est guère étonnant même si on admet le biais de la subjectivité qui gouverne la méthode d'évaluation adoptée par la Banque Mondiale(23).

Cette méthode est fondée sur des indicateurs agrégés de gouvernance à partir d'un vaste ensemble de données provenant de 13 agences spécialisées surveillant de près différents aspects des institutions de gouvernance dans la quasi-totalité des 173 pays membres de l'ONU. Sur la base de la définition de la gouvernance adoptée 3 aspects essentiels y sont définis à savoir.

1- Le processus de sélection, contrôle et remplacement des gouvernements.
2- La capacité du gouvernement à formuler et à appliquer efficacement des politiques.
3- Le respect que portent les citoyens et l'Etat aux institutions régissant les interactions économiques et sociales.

Au total 31 indicateurs sont classés en 6 catégories correspondant à ces trois aspects fondamentaux de la gouvernance.

* Le processus de gouvernance comporte 2 catégories.
  - Voix et responsabilité.
  - Instabilité politique et violence.
* Deux catégories également pour la capacité du gouvernement
  - efficacité du gouvernement.
  - Qualité de la réglementation.
* Deux pour le respect de la légalité.
  - Etat de droit.
  - Corruption.

1- La catégorie **« Voix et responsabilité »** comporte un certain nombre d'indicateurs mesurant les differents aspects du processus politique, les libertés civiles, les droits politiques et l'indépendance des médias. Elle mesure donc la manière dont les citoyens d'un pays peuvent participer à la sélection des gouvernants, surveiller ceux-ci et demander des comptes.

2- La catégorie **« instabilité politique et violence »** combine elle aussi plusieurs indicateurs qui mesurent la manière dont est perçue la probabilité d'une déstabilisation et d'un renversement de gouvernement par voie institutionnelle ou par recours à la violence.

3**- « L'efficacité du gouvernement »** combine dans un seul indice la perception de la qualité du service public, la qualité de la bureaucratie, la compétence des fonctionnaires, l'indépendance de la fonction publique des pressions politiques et la crédibilité du gouvernement. Cet index est orienté

vers les inputs requis pour que le gouvernement soit en mesure de produire et d'appliquer de bonnes politiques et d'assurer un bon service public.

4- **« L'Etat de droit »** est composé de plusieurs indicateurs qui mesurent le degré de confiance qu'ont les citoyens dans les règles conçues par la société et la manière dont ils s'y conforment. Ces indicateurs comprennent les perceptions relatives à la criminalité violente et non violente, l'efficacité et l'équité de l'appareil judiciaire et le respect des contrats et conventions. L'ensemble de ces indicateurs détermine la réussite d'un Etat dans l'établissement d'un environnement dans lequel des règles justes et équitables forment la bases de relations économiques et sociales.

5- **« La qualité de la régulation »** est orientée vers les politiques stricto-sensu. Ce critère inclut les mesures des politiques anti-libérales telles que le contrôle des prix ou une supervision bancaire inadéquate ainsi que la charge imposée par une réglementation excessive dans des domaines tels que le commerce extérieur et le développement des affaires.

6- **« Le niveau de corruption »** indique les perceptions de la corruption définie en tant qu'utilisation de la puissance publique à des fins d'enrichissement privé. En dépit de cette définition lapidaire, l'évaluation de ce phénomène (qui exprime sans doute le mieux l'état de mal gouvernance) est nuancée, allant de la fréquence des « paiements additionnels pour obtenir qu'une chose soit faite » en passant par les, impacts de corruption sur l'environnement des affaires jusqu'à la détermination de la « grande corruption » sur la scène politique ou la tendance des élites à la « prédation d'état ». L'existence de la corruption est souvent la manifestation d'un manque de respect tant du corrupteur (généralement une personne privée ou une firme) que du corrompu (en général un fonctionnaire) pour les règles qui gouvernent les relations et de ce fait représente un échec de gouvernance selon la définition de la Banque mondiale.

Tous ces indicateurs se fondent sur des perceptions c'est à dire sur l'opinion des experts concernant chaque aspect d'où leurs caractères subjectifs qui provoquent souvent des controverses autour de leur degré d'objectivité. Ces indicateurs sont exprimés par des chiffres allant de –2,5 à +2,5 (le chiffre le plus élevé étant le plus favorable) et sur une échelle comparative allant de 0 à 100. Si on se réfère donc à l'étude de la Banque Mondiale qui constitue une référence en la matière on remarque la nette faiblesse de la gouvernance en Algérie.

	0 - 100	-2,5 to +2,5
1- Voix et responsabilité	20,2	- 0,96
2- Instabilité politique et violence	09,7	- 1,54
3- Efficacité du gouvernement	32,5	- 0,59
4- Qualité de la régulation	34	0,54
5- Etat de droit	31,1	- 0,54
6- contrôle de la corruption	31,4	- 0,70

Source : construit par nous même sur la base des données de la Banque Mondiale « Governance Indicators » 2003

L'Algérie est ainsi classée dans le dernier quart du classement des 173 pays membres de l'ONU en matière d'efficacité du gouvernement, de qualité de la régulation et de l'Etat de droit, ainsi que du contrôle de la corruption. Beaucoup moins pour l'indicateur voix et responsabilité. Quant à l'indicateur « instabilité politique et violence » il situe l'Algérie parmi les pays les plus instables et où règne la violence.

Il est vrai que l'Algérie a traversé une période qui justifie incontestablement cette perception. Cependant la situation s'est nettement améliorée sur ce plan et cette perception n'est plus de mise.

Même si ce classement et quelque peu sévère comme le dénonce le CNES(24) qui affirme que « l'on semble attacher plus de poids à des appréciations d'ONG étrangères (ou nationales) qui n'ont pas fait la preuve de leur objectivité et dont la neutralité est souvent contestée, qu'à l'information directe fournie à partir de faits et de réalités tangibles… » il n'en demeure pas moins qu'il exprime, même si c'est de manière quelque peu appuyée une situation générale bien réelle. La

situation de la gouvernance en Algérie éclaire parfaitement l'affirmation qu'il existe un rapport étroit entre d'une part la nature et la qualité de la gouvernance d'un pays et d'autre part la réussite ou l'échec des efforts que celui-ci déploie pour promouvoir le développement humain, à supposer même que ces efforts soient déployés »(25).

CONCLUSION :

Pour conclure ce modeste exposé nous pouvons affirmer qu'en Algérie, comme dans de nombreux pays à travers le monde, la problématique de la bonne gouvernance se pose avec accuité.Celle ci bute manifestement sur celle de la réforme de l'Etat et du pouvoir et plus globalement sur la mise en œuvre des mécanismes au principe d'une réelle transition démocratique. Cette problématique a depuis longtemps été posée en Algérie(26), depuis le défunt président H. BOUMEDIENNE qui affirmait vouloir construite un Etat et des institutions qui survivront aux hommes et aux évènements jusqu'à l'actuel président A. BOUTEFLIKA qui a constitué une commission nationale de réflexion sur la réforme de l'Etat. Mais toute réforme est vouée à l'échec si la question du pouvoir constitutive du politique est niée ce qui a été apparemment le cas dans toutes les réformes qui ont été initiées à ce jour dans le pays…Certes des changements ont été accomplis, mais beaucoup reste à faire pour asseoir les principes d'une bonne gouvernance.

BIBLIOGRAPHIE :

(1) OE. SENARCLENS; HEWITT De ALCANTARA; MERRIEN; STOKER…
(2) F.X MERRIEN:« De la gouvernance et des Etats providence contemporains » RISS, 1998.
(3) J.G. MARCH et J.P. OLSEN : « Démocratie Gouvernance » New-York free Press
(4) L. OUELLET: « Gouvernance et rôles changeants de l'Etat moderne » communication au séminaire sur la gouvernance au Burkina Faso- Novembre 1994.
(5) Dossier Documentaire « Sommet mondial sur le développement durable » Johannesburg 2002-fiche n°10.
(6) BANQUE MONDIALE : « Governance and Development » Washington D.C. 1992.
(7) NZONGOLA NTALAJA : « Gouvernance et développement »FAFO – Oslo – 2003.
(8) PNUD : « Reconceptualizing governance » New York 1997.
(9) PNUD op cite
(10) B. JESSOL : « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique »RISS, Mars 1998.
(11) HEWITT DE ALCANTARA:« Du bon usage du concept de gouvernance » RISS, Mars 1998.
(12) HEWITT DE ALCANTARA : Op.cité.
(13) A. SEN : « Développement as Freedom » Alfred A. Knopf, New York 2001
(14) K. AÏT ZIANE et H. AMIMI : « Quelques appréciations sur la pauvreté en Algérie » Revue « Economie et Management »N° 2 Mars 2003 – Tlemcen.
(15) FEMISE : « Rapport 2002 sur le partenariat Euro-Méditéranéen »
(16) FMI : « Algeria country Report » Mars 2003
(17)D.KAUFMANN ; A. KRAAY; P. ZAÏDO-LOBATON : « Gouvernance Matters » Banque Mondiale. 1999.
(18)CNES : « Rapport sur le développement humain 2001 » Alger 2002.
(19) Banque Mondiale : Op.cit.
(20) A. DAHMANI : « L'Algérie à l'épreuve : économie politique des réformes 1980-1997 » Ed. Casbah- Alger 1999.

مساهمة في التفكير عن التحديات الاقتصادية و السياسية للأداء المتميّز : الوصل ما بين الأداء المتميّز الاقتصادي و السياسي و الأداء المتميّز للمؤسسة في البلدان النامية ـ و من بينها الجزائر...

من إعداد: د. الســعيــد بـو منجـل
جامعة باجي مختار – سيدي عمار – عنابة الجزائر

عنوان المداخلة :

"Contribution à la réflexion sur les enjeux économique et politique d'une bonne gouvernance : le lien entre bonne gouvernance économique et politique et performance de l'entreprise dans les pays en développement –L'Algérie, entre autres…"

Mots-clés : Fiabilité, sécurité, efficacité et transparence des opérations économiques– Répartition – Etat de droit – Contrôle de gestion – Contre-pouvoirs – Partenariat Etat–Privé –Energoïsme.

Introduction générale : **Qu'est-ce que la gouvernance d'entreprise ?**

Une bonne gouvernance d'entreprise est-elle source de croissance nationale ? L'expérience de l'Europe continentale après la Seconde Guerre mondiale et de certains pays asiatiques des années 1960 à 1990 peut laisser perplexe. En effet, ces pays ont connu des taux de croissance durablement élevés en dépit d'institutions de gouvernance d'entreprise déplorables au regard des standards actuels. Comment de si bonnes performances économiques ont-elles été possibles dans le cadre d'institutions de gouvernance apparemment aussi médiocres ? Est-ce que la croissance est sans rapport avec la gouvernance d'entreprise ? Ou est-ce que les relations entre gouvernance d'entreprise et croissance à long terme ne s'inscrivent pas dans un modèle unique et restent encore mal connues ? Autrement dit, qu'est-ce qu'une « bonne gouvernance » ? En s'appuyant notamment sur l'expérience de la France, l'ouvrage intitulé « **Culture de gouvernance et développement. Un autre regard sur la gouvernance d'entreprise** »et édité par l'**Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)** en 2004 apporte des réponses à ces questions cruciales. C'est toute la culture de gouvernance d'une société qui affecte son développement à long terme. Et c'est l'ensemble de ses institutions de gouvernance dans leur interaction – gouvernance d'entreprise *et* gouvernance publique – qui compte, plus que les unes ou les autres prises séparément. Notre manière de juger de la qualité des institutions de gouvernance d'un pays doit donc être totalement repensée.

Selon certains économistes, notamment Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiter,[i] la gouvernance d'entreprise est longtemps restée ignorée en tant qu'élément important du processus de développement d'un pays. Elle est restée pratiquement invisible jusqu'à ce que les crises financières de 1997-98 en Asie de l'Est, puis en Russie et au Brésil, attirent l'attention des marchés financiers internationaux sur les problèmes apparemment graves de gouvernance d'entreprise liés au « **capitalisme de copinage** » dans plusieurs de ces pays.

En réalité, le mot " governance " apparaît en 1937 dans un article " The nature of the firm " écrit par Ronald COASE, un économiste américain[ii]. Le destin du fameux article est assez singulier dans l'histoire de la pensée économique puisqu'il ne fut pleinement exploité que durant les années 1970.

Dans les années 70, certains économistes définiront la gouvernance comme des dispositifs mis en œuvre par l'entreprise pour mener des coordinations internes en vue de réduire les coûts de transaction que génère le marché.

Depuis, le terme s'est élargi à différents secteurs, vecteurs et acteurs de l'activité économique, à tel point qu'il se présente aujourd'hui sous de multiples appellations.

Par son caractère hétérogène, le mot "Gouvernance" revêt donc de multiples significations et se prête à de multiples usages. Cependant, de la gouvernance locale à la gouvernance mondiale, en passant par la gouvernance des entreprises, désormais aucun pays ne peut plus en faire l'impasse.

Une des caractéristiques les plus importantes de la mondialisation économique est constituée par les initiatives des gouvernements pour accélérer la libéralisation du commerce, l'investissement, et l'adoption de règles connexes dans le cadre de la nouvelle Organisation mondiale du commerce (**OMC**). Les uns après les autres, les gouvernements des divers pays s'emploient également à éliminer les barrières et à attirer l'investissement étranger. Ils ont pour cela recours à des méthodes telles que la convertibilité de la monnaie, la réforme des règles d'investissement et la révision des régimes fiscaux. Tout cela crée un entrelacs de liens de cause à effet entre le commerce mondial, les tendances des investissements et la libéralisation des règlements.[Boumendjel, 2003]

Aujourd'hui, le concept de gouvernance est associé à toutes ces expressions.

Si partout on reconnaît à ce concept qu'il est susceptible d'avoir plusieurs significations, il faudrait admettre que, si ceci n'est pas en soi problématique, par contre, les mauvais usages ou les usages contradictoires qu'on pourrait en faire risquent de provoquer le scepticisme parmi nos étudiants chercheurs.

Il est donc préférable d'en préciser les contours essentiels, en faisant la nuance entre ce qui se passe chez les pays riches et industrialisés et ce qui se déroule dans les pays du Tiers monde ou des pays en voie de développement en général.

C'est l'objet de cette contribution.

1ère partie : POURQUOI LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES ?

Dès les années 1980, les économistes ont pris l'habitude d'utiliser l'expression de **"corporate gouvernance"** pour signifier qu'il fallait, à l'entreprise surtout, fixer de nouvelles règles du jeu entre les dirigeants et les actionnaires. En effet, sous le triple effet de la mondialisation, de la globalisation financière et de la circulation accélérée des capitaux, les actionnaires exigent un modèle de " gouvernement d'entreprise " : c'est la " corporate gouvernance " qui vise à suppléer les manques du droit des sociétés en soulignant les devoirs des dirigeants vis-à-vis des actionnaires : loyauté, transparence, efficacité (améliorer les résultats de l'entreprise).

De ce fait, pour beaucoup, la « gouvernance d'entreprise » doit englober les institutions formelles et informelles, publiques et privées d'un pays qui, ensemble, régissent les relations entre ceux qui dirigent les entreprises (*insiders*) et tous ceux qui investissent des ressources dans les entreprises opérant dans le pays[iii]

Ces institutions incluent en particulier le droit des sociétés, le droit boursier, les règles comptables, les pratiques et l'éthique des affaires en vigueur dans un pays.

Vers la fin des années 1980 également, au moment où l'on commençait à évoquer les concepts de "développement soutenable", "développement humain" et de "développement durable", les institutions internationales s'emparent de l'expression **"good gouvernance"** pour définir et préciser les critères d'une " bonne administration

publique " applicables à des pays fortement incités (en échange de prêts) à mettre en place des réformes institutionnelles utiles à la réussite de leurs programmes économiques. Elles prônent alors la " bonne gouvernance ", ce qui signifie une nouvelle vision de la gestion publique fondée sur une logique "entrepreuneuriale". De cette façon, il semble qu'un pont ait été jeté, en quelque sorte, entre les deux visions traditionnelles de l'économie, la microéconomie et la macroéconomie. Il s'agit peut-être aussi de mettre en place une autre forme de "**contrôle de gestion**" spontanée et auto-entretenue.

C'est ainsi qu'en 1997, lors de la fameuse crise asiatique, la Banque Mondiale reconnut que le marché ne pouvait plus assurer une allocation optimale des ressources, ni réguler les effets pervers de la globalisation. Définir une doctrine de **gouvernance mondiale**, c'était donc admettre le postulat que les pratiques traditionnelles de gouvernement fondées sur la coopération internationale entre états nations ne permettaient plus de résoudre les problèmes issus de la mondialisation. Désormais, le concept de bonne gouvernance est exigé aussi bien pour les PVD que pour les PDI, même si les mobiles respectifs de chaque pays ne sont pas identiques.

Chapitre 1er : Chez les Pays développés et industrialisés dits PDI

« S'inspirant largement de l'expérience de deux grands pays, à savoir les Etats-Unis et le Royaume-Uni, de nombreux auteurs en sont venus à affirmer que la finalité de la gouvernance d'entreprise est de protéger les intérêts des actionnaires, parce que les intérêts des autres investisseurs peuvent être protégés par des relations contractuelles avec l'entreprise, ce qui fait des actionnaires des «**créanciers résiduels**», dont les intérêts ne peuvent être correctement protégés que par les institutions de gouvernance d'entreprise»[iv]

A titre d'exemple, le plus célèbre investisseur américain Warren Buffet[v], en tirant les leçons de l'Affaire Enron, proposera quelques pistes destinées à mieux contrôler le travail des commissaires aux comptes et à sanctionner les patrons ne fournissant pas des informations de façon assez transparentes. Il suggèrera notamment de rendre le travail des comités d'audit plus efficace.

On se pose de plus en plus des questions sur la protection de l'épargne investie à moyen et long terme à cause de dysfonctionnements au sein des entreprises et dans leurs réseaux économiques et, donc, on a mis l'accent sur la découverte des **comportements frauduleux de** certains **dirigeants**, patrons et managers, ou de leurs **erreurs stratégiques** lourdes de conséquences. Un véritable changement a ainsi lieu dans la manière de regarder l'entreprise et son gestionnaire.

Dans un article intitulé «en France, les vieilles pratiques minent les entreprises» de son numéro (N° 668) de septembre 2002, le journal français l'Expansion[vi] explique clairement les changements intervenus pour le capitalisme et la gouvernance d'entreprise. Il s'agit désormais de penser à "la mise en place d'un cadre réglementaire dans le domaine du gouvernement d'entreprise qui favorise le bon fonctionnement des marchés, facilite l'application effective des textes et définit clairement les responsabilités des différents instances compétentes en matière de surveillance, de réglementation et d'application des textes. Il s'agit d'insister en outre sur la nécessité de définir des chaînes de responsabilités transparentes au sein des entreprises de façon à ce que le conseil d'administration et la direction soient responsables de leurs décisions."

Fiabilité, sécurité, efficacité et transparence des opérations économiques ne sont pas toujours le résultat de la "main invisible" d'Adam Smith, qui donne aujourd'hui l'impression d'une nette défaillance sur le continent même où le libéralisme vit le jour. Dès lors, il lui devient difficile d'exporter son modèle ailleurs.

Chapitre 2ème : Chez les pays en voie de développement dits PVD

Les PVD qui, en majorité, étaient sous le joug du colonialisme occidental, sont pratiquement tous passés par une phase de coordination des mécanismes économiques par l'Etat et, de ce fait, ils sont caractérisés, encore à ce jour, par la prédominance de grandes sociétés dont le capital est détenu surtout par l'État, donc pas de contrainte budgétaire, par le monopole du secteur public et l'absence des sociétés étrangères, donc pas de concurrence et, surtout, par l'absence manifeste de système boursier, donc ils ne possèdent pas de cotation des petites et moyennes entreprises

Comme le soulignent les économistes de l'OCDE, "les dirigeants des entreprises dans les pays en développement font un large usage de structures pyramidales du capital, de participations croisées et de catégories d'actions multiples pour tirer des rentes du contrôle des entreprises, exploiter les autres investisseurs et résister aux efforts d'amélioration de la gouvernance des entreprises."[vii] Il était clair que l'objectif de telles pratiques était d'assurer une répartition des revenus inégalitaire, favorable aux dirigeants d'entreprises et aux hauts responsables du Pouvoir.

En conséquence, le concept de bonne gouvernance d'entreprise a été longtemps ignoré par ces pays caractérisés par une mauvaise gestion pyramidale et des résultats économiques calamiteux. Leurs économies sont minées par la corruption, les détournements de fonds et les fraudes diverses. Il n'y a pas de transparence dans la gestion des activités économiques et la plupart des décisions sont frappées du sceau du secret et du confidentiel.

Dans de nombreuses économies en transition ou émergentes, nous disent les experts de l'OCDE encore, le clientélisme (« **copinage** ») généralisé ou les déficiences des systèmes judiciaires, ainsi que la définition souvent imprécise des droits de propriété tendent à affaiblir considérablement *l'exécution* des contrats. Quand l'exécution des contrats n'est pas garantie, il devient difficile de distinguer en pratique les «**créanciers résiduels**» des créanciers non résiduels[viii].

Le poids de l'endettement extérieur devait finalement ramener les dirigeants du tiers-monde à la raison et les contraindre à l'application des réformes et des programmes d'ajustement préconisés par les institutions financières internationales, dont le F.M.I.

Pour mettre en œuvre les processus délicats de leur transformation politique et économique, les PVD font également appel à l'aide des Nations Unies, notamment au PNUD. Or, le PNUD met en avant la question de gouvernance avant toute action d'aide au développement. Aujourd'hui, estime-t-il, la gouvernance est l'assise du développement et la bonne gouvernance est le fondement de la gestion participative, démocratique et transparente des affaires publiques.

Le PNUD[ix] considère, en effet, la gouvernance non pas comme une fin en soi, mais comme un moyen d'aider les gouvernements à atteindre leurs objectifs en matière de développement humain et d'élimination de la pauvreté. Dans ce contexte, la gouvernance fournit un cadre qui permet au PNUD d'appuyer des activités dans les secteurs des politiques, du développement institutionnel et du renforcement des capacités. En tant que telle, la gouvernance a un impact positif au niveau local, dans la mesure où elle privilégie l'inclusion, le sentiment de propriété et une participation fructueuse de tous les acteurs de la société civile.

A titre d'exemple, la Mauritanie, pays voisin, a contracté avec le PNUD un programme d'aide en ce sens qui a commencé en 1969 déjà. En fait, jusqu'ici, il y a eu cinq programmes de coopération conclus avec le PNUD, dont le premier remonte à 1977

et le plus récent est celui de 1997-2001, dont le cadre a servi au « programme national de bonne gouvernance » (PNBG) de 2002-2003.

Parallèlement à la formation du PNBG, le PNUD, en concertation avec le gouvernement, a choisi pour la période 2003-2005 de soutenir prioritairement les axes suivants consignés dans un document d'appui intitulé « Programme d'appui au Programme national de bonne Gouvernance 2003-2005 » et signé le 6 mars 2003.

Cette coopération aura permis notamment :

1-Une mise à jour des missions de l'Etat dans le nouveau contexte de libéralisation, de mondialisation et de partenariat à l'échelle nationale et internationale.

2-Des études organisationnelles de cinq ministères clés et l'actualisation des textes régissant les missions de l'Etat.

3-La mise en œuvre du schéma directeur d'informatisation élaboré par le Secrétariat d'Etat aux Nouvelles Technologies (SETN) et la formation continue de ses cadres.

4-Un appui technique au Ministère de l'Intérieur, des Postes et des Télécommunications (MIPT) pour identifier les mesures et actions nécessaires pour améliorer la **fiabilité, la sécurité, l'efficacité et la transparence du processus** de conduite.

5-La réorganisation des services administratifs du Sénat et la formation des sénateurs en matière budgétaire et juridique ainsi que leur sensibilisation autour des questions clés de développement.

6-Le soutien à **la création d'un environnement juridique et institutionnel adapté** et à l'élaboration d'une déontologie de la presse et à son respect.

7-Des efforts pour assurer le développement humain durable et lutter contre la pauvreté, visant en particulier à renforcer les mécanismes de participation démocratique à tous les niveaux du processus décisionnel (à travers le Projet « HURIST » ou Human Rights Stengthening visant la promotion et la protection des droits de l'homme).

8-La création de réseaux thématiques d'ONG et de journalistes ainsi que la création d'un Centre de ressources pour la réalisation d'actions communes aux Organisations de la Société civile (OSC).

9-Le renforcement des processus de la décentralisation des Collectivités locales pour les années à venir (restructuration, formation et équipement..)

Au début des années 80, la Mauritanie a connu de graves difficultés économiques et financières qui ont empêché toute croissance et entravé ses perspectives de développement : chute du PIB par tête d'habitant, déficit budgétaire et du compte courant extérieur, augmentation de la dette…Pour remédier à cette situation, le pays s'est engagé, à partir de 1985 avec l'appui de ses partenaires au développement, dans un vaste programme de réformes économiques et financières.C'est pour cette raison que le PNUD a décidé d'appuyer le volet économique du PNBG par : le renforcement des capacités de décision, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques ; la rationalisation et le contrôle de l'utilisation des ressources publiques ; le renforcement de la concertation Etat-Secteur privé.

Dans les PVD du tiers-monde, on se pose de plus en plus des questions sur la croissance de leur économie qui se ralentit, non seulement à la suite du ralentissement de la croissance des PDI à cause des crises des deux dernières décennies, mais encore à cause d'un système de marché (interne et international) non efficient, mal compris et surtout dont le système politique ne sait pas profiter.

Pour beaucoup, il est clair que, "du fait des relations étroites qu'entretiennent les dirigeants des entreprises avec ceux qui exercent le pouvoir politique, une saine gouvernance d'entreprise requiert une saine gouvernance politique et inversement."[x]

En conclusion, dans les deux cas, autant chez les PDI que chez les PVD, l'on s'est finalement rendu compte que les bons résultats économiques et sociaux d'un pays quelqu'il soit dépendent de la **bonne gestion de ses entreprises**.

Dans tous les pays, et pour tous les segments de la population, pauvres y compris, "il est fondamental que les entreprises comme le secteur public réussissent à passer d'institutions reposant largement sur des relations interpersonnelles à des institutions fondées essentiellement sur des règles."[xi]

Du fait que la qualité de la gouvernance d'entreprise détermine fortement la capacité d'un pays à **accroître durablement sa productivité réelle**, ainsi que le succès de ses **efforts de développement à long terme**, nous nous posons la question de savoir comment doit-on alors s'y prendre pour réussir le passage d'institutions de gouvernance économiques et politiques largement fondées sur des relations interpersonnelles à des institutions davantage fondées sur des règles ?

Pratiquement, aujourd'hui, tous les pays sont contraints de s'engager, dit-on, "dans un **processus de transformation** laborieux dans lequel la **gouvernance d'entreprise** joue un rôle déterminant. Cette transformation implique de profonds changements tant dans la sphère économique que politique de la gouvernance nationale."

Sur le plan économique, la coordination des opérations engagées par les différents agents est donc appelée à se faire sous l'égide des forces du marché. L'Etat démiurge n'a plus sa place en contexte de mondialisation et l'allocation des ressources ne doit plus être décidée par des directives du sommet.

Sur le plan politique, la main invisible d'Adam Smith est soutenue par un système de démocratie, qui facilite la transparence des actions, encourage la contractualisation et responsabilise l'initiative et la fonction.

Ces dernières années, donc, la plupart des PDI[xii] se sont mis à s'intéresser à la question et ont tenté de légiférer en commun pour mettre en place des normes de gouvernance. En fin de compte, la gouvernance ou "le gouvernement d'entreprise" vise à mettre en place des principes directeurs en matière de développement et de fonctionnement efficace du secteur de l'entreprise: l'entrepreneuriat, le droit des sociétés, la privatisation, la gouvernance des actifs appartenant à l'Etat et l'insolvabilité.

En décembre 2003, l'OCDE a déjà publié un « Tour d'Horizon des Évolutions en Matière de Gouvernement d'Entreprise dans les pays de l'OCDE ». Et, quelques mois plus tard, le 22 avril 2004 exactement, « les gouvernements des 30 pays membres de l´OCDE ont approuvé une version révisée des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE qui énonce de nouvelles recommandations définissant de bonnes pratiques dont les entreprises sont invitées à s'inspirer dans leur comportement afin de rétablir et entretenir la confiance du public dans les sociétés et les marchés d'actions. »

Les Principes révisés apportent ainsi une réponse à un certain nombre de problèmes qui ont ébranlé ces dernières années la confiance des investisseurs dans la gestion des entreprises. Ils appellent tout particulièrement les pouvoirs publics à mettre en place des cadres réglementaires véritablement efficaces et les entreprises à rendre compte de leurs actes. Ils plaident en faveur d'une prise de conscience du côté des investisseurs institutionnels et d'une contribution effective des actionnaires à la détermination des

rémunérations des dirigeants. Ils insistent en outre sur l'amélioration de la transparence et de l'information en tant que parade contre les conflits d'intérêts[xiii].

Le 23 septembre 2004, dans un Rapport de l'OCDE publié à l'intention des entreprises multinationales, on apprend également que les gouvernements adhérents de l'OCDE se sont engagés à promouvoir l'application des Principes directeurs et à faire en sorte qu'ils influent sur le comportement des entreprises qui exercent des activités sur leurs territoires respectifs ou à partir de ceux-ci. Le présent rapport décrit les mesures prises par les gouvernements au cours de la période juin 2003 et juin 2004. Cela signifie que les principes de la gouvernance sont actualisés de façon régulière afin d'être au diapason des faits et des événements de l'activité.

Ainsi, avec l'émergence du concept de « développement durable », tous les pays, riches ou pauvres, ont intérêt à "développer des approches intégrées de la prise de décision, permettre une participation effective de la société civile, et améliorer la capacité des pouvoirs publics à « adopter une perspective à plus long terme » - c'est à dire à définir des politiques qui puissent rester durables à un horizon plus lointain."

Ces questions sont aussi valables au Canada, en Allemagne, au Japon, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni que dans des PVD/PED comme la Mauritanie ou l'Algérie.

Mais, est-il possible d'évaluer et de mesurer la bonne ou mauvaise gouvernance ?

2ème Partie: METHODES ET MESURES EVENTUELLES

Il est aujourd'hui connu que c'est du niveau de risque qu'un pays peut présenter que vont dépendre la quantité et la qualité des investissements directs étrangers qu'il reçoit. Selon les experts de la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE [2003], l'un des moyens pour réduire ce niveau de risque est la mise en place d'un système politico- économique transparent. [Observateur, 2003]

Mais comment mesurer tout d'abord cette transparence pour pouvoir apprécier ensuite la bonne ou mauvaise gouvernance d'un pays et inversement ? La plupart des économistes ont l'habitude de dire que tout ce que nous faisons est mesurable. C'est pourquoi des tentatives d'évaluation et d'appréciation de la gouvernance sont faites depuis environ une décennie, mais surtout dans les PDI, qui disposent d'une avance certaine en la matière.

Ainsi, depuis **1989**, la BERD évalue les progrès réalisés par 27 économies en transition dans le domaine des réformes structurelles et institutionnelles, progrès qu'elle synthétise sous la forme "d'**indicateurs de transition**" ordinaux, c'est-à-dire qui permettent de classer les pays.

Ces indicateurs ne couvrent toutefois pas certains aspects de la gouvernance tels que la réglementation commerciale, la corruption, la loi et l'ordre, la fiscalité et les relations à double sens entre les entreprises et l'État. Pour couvrir ces éléments, la BERD et la Banque mondiale ont lancé en **1999** un programme d'enquête sur le cadre de l'activité économique et la performance des entreprises *Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS) qui a pour objet de demander aux dirigeants d'entreprise d'évaluer la gouvernance économique et les institutions publiques et de déterminer en quoi et dans quelle mesure le cadre de l'activité économique entrave le fonctionnement et le développement de leur entreprise. En **2002**, la deuxième phase du programme BEEPS a permis d'effectuer une enquête auprès de plus de 6.000 entreprises dans 26 économies en transition. Les résultats de cette enquête sont reproduits dans une publication annuelle de la BERD intitulée *Transition Report.*[xiv]

Mais, l’évaluation ne pouvant pas être toujours précise au millimètre près, certaines approches sont également tentées à travers des débats organisés dans des colloques ou des

journées d'études et des réunions ad hoc. Par exemple, certaines tables rondes régionales sur la gouvernance d'entreprise ont été organisées par l'OCDE en coopération avec le Groupe de la Banque mondiale pour la Russie, l'Eurasie et l'Europe du Sud-Est ainsi que pour l'Asie et l'Amérique latine. À l'exception de l'Eurasie, les décideurs qui ont participé aux tables rondes ont élaboré des livres blancs et des documents consensuels qui contiennent des plans « d'action » régionaux pour la réforme de la gouvernance d'entreprise.[xv]

Ces tentatives de mesure et d'évaluation ont permis aux dirigeants et managers des PDI de réfléchir également sur de nouvelles méthodes de travail et techniques d'organisation, destinées à faire le lien indispensable, non seulement entre la bonne gouvernance de l'entreprise et sa performance, mais aussi entre la régulation économique et le climat social. Elles ont notamment permis aux managers d'associer leurs travailleurs en les intéressant aux bénéfices par le biais des acquisitions d'actions bonifiées.

Le climat environnemental se détériorant lui aussi, l'activité économique risquait d'en pâtir. En effet, dès 1992, à Rio (Brésil), lors du premier Sommet de la Terre, la sonnette d'alarme est tirée par l'ensemble des pays participants parce que le climat se réchauffe, l'eau douce se fait rare, les forêts disparaissent, des dizaines d'espèces vivantes sont en voie d'extinction et, enfin, la pauvreté totale ravage plus d'un milliard d'êtres humains... [Ramonet, 2002]

De là à accuser les entreprises et, surtout, les multinationales, il n'y eut qu'un pas que les grandes puissances, comme les Etats-Unis, rechignèrent à faire. Certains PDI préférèrent se tourner vers les pays du tiers-monde pour accuser leurs entreprises d'évoluer dans un Etat de non-Droit.

En tous cas, tous les dirigeants du monde admettent, à cet instant précis, que « la cause principale de la dégradation continue de l'environnement mondial est un schéma de consommation et de production non viable, notamment dans les pays industrialisés, qui est extrêmement préoccupant dans la mesure où il aggrave la pauvreté et les déséquilibres ».

Suite aux travaux de cette conférence de Rio, certaines des plus grandes entreprises se sont empressées de se regrouper au sein du WBCSD (World Business Council for Sustainable Development). Ces entreprises[xvi] ont compris qu'il ne suffira pas, pour éviter les risques empêchant une entreprise de se développer, de créer de la valeur pour les actionnaires mais que les dirigeants du 3ème millénaire vont devoir gérer les interfaces entre performances économiques, progrès social et protection de l'environnement.

Chapitre 1er -Comment faire Faire le lien entre "bonne gouvernance" et "performance" de l'entreprise?

Le premier souci du manager d'entreprise est de faire désormais le lien entre la performance de son entreprise et l'exigence d'une bonne gouvernance.

Toute entreprise est créée pour produire et elle produit pour vendre. Mais, elle ne peut continuer de vendre que si elle fait des profits, c'est-à-dire en réalisant la valeur ajoutée qu'il faut. Ces résultats apparaissent à travers la tenue d'une comptabilité claire et précise. A ce titre, seule une communication financière et comptable aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de son entreprise donne un aperçu de sa bonne gestion.

Dans le cadre de ses activités, l'entreprise est en relation quotidienne avec divers partenaires : ses clients, ses travailleurs et employés, ses fournisseurs, ses banquiers, qui représentent les agents tiers de son réseau économique dont elle est le sujet. Pour activer ses relations avec ces agents tiers, l'entreprise a besoin de plus de transparence dans les actions où elle est impliquée.

En contexte de mondialisation, la concurrence entre les entreprises a redoublé de vigueur. Dans ce cas, pour demeurer compétitive, l'entreprise doit mettre davantage l'accent sur la différenciation et l'innovation : elle doit avoir une nouvelle vision de la gestion en concurrence.

Enfin, devant s'assurer une plus grande efficacité de la gestion de son entreprise, le manager est invité à optimiser la relation entre actionnaires, administrateurs et dirigeants de l'entreprise : l'exemple japonais a fait largement ses preuves en faisant de l'entreprise nippone une véritable famille pour l'employé et le travailleur.

Mais, cela implique aussi l'existence d'un **Etat de droit** et la clarification des **rapports entre le politique et l'économique**, pour tenter de limiter le pouvoir de la bureaucratie et des dirigeants d'entreprise et empêcher la réapparition d'un monopole politique qui gèle l'initiative et l'innovation. Il s'agit d'obtenir un peu plus de transparence dans la gestion du pays dans son ensemble en s'assurent d'une meilleure qualité de gouvernance institutionnelle. Ceci est susceptible d'être apprécié en visant la mise en place, par exemple, « d'un **système de droit respecté**, d'une **réglementation efficace** ou d'un faible **niveau de corruption** et de **concentration de la propriété**. » [Observateur, 2003]

C'est une façon comme une autre de mesurer la bonne gouvernance à deux niveaux, celui de l'Etat [macroéconomie] et celui de l'entreprise [microéconomie].

Chapitre 2ème -Comment faire le lien entre la régulation économique et le climat social

Dans la perspective d'un partenariat euro-méditerranéen et celle d'une adhésion effective à l'O.M.C, le lien entre la régulation économique et le climat social s'impose à l'Algérie ainsi qu'aux autres pays du Maghreb comme il s'était imposé aux pays riches de l'Occident il y a quelques années déjà.

L'offre et la demande devant désormais être régulées par les **mécanismes du Marché** et le développement de la Mondialisation faisant pression sur tous les Etats, il est indispensable de préparer l'économie nationale à une **autorégulation** sur la base des **normes internationales**.

A ce niveau, la mesure est facile : il s'agit d'évaluer les taux d'application des règles en vigueur à travers le monde et apprécier les écarts constatés. Il suffit de mettre en place des observatoires socioéconomiques régionaux qui en seront chargés.

Entre le climat social qu'ils doivent préserver coûte que coûte et la soumission pratiquement aveugle à l'environnement économique, les autorités politiques de l'Etat (démiurge, keynésien ou de providence) ne savent plus si elles doivent se contenter désormais de **fonctions régaliennes** ou de rogner un peu sur leurs **fonctions redistributives**.

Sur le plan macroéconomique, la bonne gouvernance consiste tout de même à ramener la **rationalité économique** au premier rang des préoccupations du manager et du dirigeant et, ainsi, mettre fin aux gaspillages et à la mauvaise allocation des ressources des pays concernés – qu'il s'agisse de ressources réelles (matérielles et humaines) ou de ressources financières. Sur la base de cette rationalité, les entreprises sont en mesure de pouvoir fonctionner selon une gestion conforme aux préoccupations d'un développement durable défendues, tout particulièrement, par les écologistes et les altermondialistes. Cela implique, par conséquent, le **respect de la composante humaine en sa qualité de source du travail et du savoir** et permet de jeter le pont entre le souci d'une bonne régulation

économique (justesse économique) et celui d'un climat social apaisé (justice sociale), même si chacun d'eux a ses propres techniques d'évaluation et de mesure.

Quelles sont les conséquences de tout cela ? Nonobstant ces questions de mesure, il reste à prendre en considération le fait qu'il existe encore des divergences de points de vue d'un pays à l'autre, d'un continent à l'autre, d'une zone à l'autre.

Dans ce cas, va-t-on, un jour ou l'autre, vers la mise en place de normes de bonne gouvernance spécifiques aux zones économiques ou aux régions ? Si la mondialisation économique pousse en avant les diverses économies nationales vers la globalisation économique et financière, la recherche d'une bonne gouvernance à l'échelle mondiale suggère, à notre avis, le respect des valeurs humaines et naturelles universelles. Mais, un tel universalisme implique sans doute la **revalorisation des hommes de culture et de science** seuls capables d'ouverture sur autrui, quelle qu'en soit la caractéristique dominante (religion, race, genre, sexe, classe, etc.)

L'Algérie, son système et sa population sont-ils en mesure de s'adapter à de telles exigences ?

3ème Partie : SITUATION ET PERSPECTIVES DE LA GOUVERNANCE ALGERIENNE

Après l'indépendance, l'Algérie a fait le choix d'une stratégie de développement socialiste fondée sur une politique d'industrialisation "industrialisante". Les secteurs stratégiques de l'économie et les banques sont alors tous nationalisés et la planification centralisée est partout instituée. La stratégie de développement adoptée est fondée notamment sur l'idée d'une croissance déséquilibrée basée sur la croissance du secteur pétrolier et sur les entreprises publiques (les EPE) qui se substituent peu à peu aux organes administratifs.

"Si – globalement – la stratégie choisie par le pays, nous dit l'ancien ministre algérien de l'industrie Mohammed Liassine [2004], était la seule possible, ce dernier déplore néanmoins un système de gouvernance qui n'a pas toujours été efficace." [Lyassine, 2004] Précisons qu'il a fait partie de ce système depuis l'indépendance, non seulement en qualité de directeur général de la SNS (société nationale de la Sidérurgie) mais encore en qualité de ministre. Sans doute, n'est-il jamais trop tard pour rectifier le tir !

Depuis la fameuse crise multiforme, économique, sociale et politique des années 1980, l'état algérien tente lui aussi de rectifier le tir et de passer d'une économie administrée à une économie de marché. Pour ce faire, il a engagé un certain nombre de réformes successives qui n'ont pas toutes connu le succès obtenu ailleurs. Il est vrai que, dans les pays en développement, "la rapidité et la chronologie des réformes engagées pour transformer les systèmes nationaux de gouvernance économique et politique varient d'un pays à l'autre, ainsi que le degré de résistance interne, visible ou non, à ces réformes ; certains pays sont donc relativement plus avancés que d'autres dans ces deux domaines."[xvii]

Avant octobre 1988, c'est-à-dire avant même l'application du P.A.S préconisé par le FMI, les entreprises publiques économiques (EPE) fonctionnaient dans le cadre du système de gestion socialiste, étatique et planifié. Elles obtenaient les capitaux dont elles avaient besoin pour financer leurs investissements à long et moyen terme auprès de sources administrées et contrôlées par l'État telles que les banques nationales sur simple présentation de certains documents réglementaires (dossier d'individualisation technique,

plan de financement, plan de charges agréé, etc.). Même leurs budgets de fonctionnement étaient alimentés par découvert bancaire, sur présentation des états de paie et des factures, sans aucune contrainte de revenus. De cette façon, elles ont été nombreuses à maintenir leur production grâce à une *mobilisation* massive des facteurs (impliquant dans bien des cas le recours à l'épargne forcée et des investissements importants en capital humain), mais rares sont celles qui ont vraiment obtenu des gains de *productivité* soutenus – élément déterminant du développement national à long terme. Comme un malade des reins qui a besoin de la dialyse, un tel système n'a pu survivre, en réalité, que grâce aux recettes d'exportations des hydrocarbures qui avaient notamment bénéficié des fameuses hausses brutales du prix du pétrole des années 1970.

Tout le monde sait maintenant quelle aura été la réaction des PDI consommateurs d'énergie face aux chocs pétroliers. L'usage de la rationalité économique et l'expérience des manipulations monétaires et financières a permis aux PDI de contraindre les pays producteurs de pétrole au piège de l'endettement extérieur. Personne n'ignore aussi que, pour s'en sortir, les PVD devaient recourir à l'aide des institutions financières internationales comme le FMI.

Les accords signés par l'Algérie en 1994 avec le FMI ont sans doute permis au pays de souffler. Cependant, force nous est maintenant de constater que de tels arrangements ne suffisent pas à mettre fin au problème du service de la dette extérieure. Aujourd'hui plus que jamais, l'Algérie a besoin d'une bonne gouvernance de ses entreprises d'autant plus qu'elle compte encore attirer les capitaux des investisseurs étrangers.

L'idée (d'ailleurs confortée par l'observation des faits[xviii] est que « des entreprises bien gouvernées doivent pouvoir lever ces capitaux à un coût nettement moindre que celles qui sont mal gouvernées puisque les investisseurs exigeront vraisemblablement une prime de risque plus élevée pour investir dans ces dernières – si tant est qu'ils se décident à y investir. »[xix]

C'est la façon de gérer nos structures et le mode de comportement de nos systèmes qui font la différence essentielle entre PVD et PDI, entre nous et les autres. En d'autres mots, c'est de la bonne ou mauvaise gouvernance que dépend le résultat de tout processus de développement réel du pays. On doit donc, pour notre part, nous attaquer à la survivance des habitudes du passé nées de certains comportements d'assistés et d'irresponsables et surtout éliminer les obstacles à l'amélioration de l'organisation et de la gestion de notre économie.

Chapitre 1 – Comment éliminer les obstacles à l'amélioration de la gouvernance d'entreprise ?

A un moment où les gouvernements nationaux et les institutions internationales s'efforcent de trouver les moyens d'améliorer la gouvernance et d'accélérer la croissance, en particulier dans les pays pauvres, l'ouvrage intitulé « Efficience institutionnelle et facteurs politiques dans la croissance économique[xx] » (écrit par Silvio Borner, Frank Bodmer, Markus Kobler – Paris 2004) fournit sans aucun doute des éclairages précieux aux responsables gouvernementaux et à ceux qui les conseillent. Il apporte, entre autres, des éléments convaincants sur la qualité institutionnelle comme facteur déterminant du développement et montre comment, précisément, la qualité institutionnelle pourrait être améliorée.

En tous cas, l'un des axes qui nous paraît, ici, fondamental est de tenter d'abord par repérer les forces qui agissent dans les divers réseaux économiques du pays, dans un sens comme de l'autre, pour ou contre l'amélioration de la gouvernance des entreprises algériennes. Le point d'achoppement à ce niveau se résout finalement en conflit d'intérêt. Ainsi, les « **conflits d'intérêt** » dans les secteurs public et privé sont monnaie courante : ils sont même devenus une préoccupation majeure dans le monde entier.

Certes, la situation n'est pas parfaite même dans les PDI riches et les affaires de justice y sont fort nombreuses. Toutefois, le niveau de développement des institutions et de la démocratie est tel que des efforts incessants continuent d'être déployés pour aplanir ces conflits.

Par exemple, les travaux de l'OCDE sur la budgétisation et la gestion du secteur public visent à aider les pays Membres à réexaminer et à réformer les institutions et les mécanismes en place pour une affectation des ressources efficace et efficiente. D'ailleurs, le 12 juin 2003, l'OCDE a fait un certain nombre de recommandations pour gérer ce type de conflits. Un partenariat de l'Algérie avec les PDI de l'Europe permettrait de mettre à sa disposition ces travaux qui pourraient servir de modèle.

De même, en ce qui concerne le tiers-monde, le PNUD[xxi], qui est une organisation multilatérale et impartiale, apporte de plus en plus souvent un appui en amont au pays en développement. "Il fournit des conseils sur les politiques à appliquer et un soutien aux gouvernements sur la manière de faire face le plus efficacement possible à leurs problèmes tout en prenant en compte les besoins et intérêts locaux. Les pays du monde entier lui font confiance pour mettre en œuvre les processus délicats de la transformation politique et économique."

Soulignons tout de même qu'en Algérie les conflits d'intérêts sont assimilés à des règlements de compte personnels reflétant ceux des groupes au pouvoir depuis l'indépendance. La question de la légitimité du pouvoir étant restée en suspens depuis quatre décennies, la lutte pour le pouvoir politico-militaire des premières années a exacerbé la lutte actuelle pour le pouvoir économique et financier. L'absence de démocratie politique a, en quelque sorte, entraîné la dérive de la démocratie économique.

L'on pourrait même affirmer que le conflit d'intérêt entre secteur privé et secteur public des trente premières années post-indépendance semble, aujourd'hui, se mouvoir en complicité aux dépens de l'intérêt général des populations. Ainsi, récemment, "dans le cadre de l'instruction de l'affaire Khalifa, la police judiciaire a entrepris l'audition d'une dizaine de responsables anciens et nouveaux de la Banque d'Algérie et d'autre part, d'anciens ministres et des dirigeants d'entreprises et d'organismes publics sont aussi concernés. En effet, la justice cherche à s'informer sur les raisons ayant amené ces dirigeants à opérer des placements à Khalifa Bank à des taux incompréhensibles et alors que des doutes planaient sur la bonne santé de cette banque. En effet, cette instruction vise à clarifier le rôle, qualifié par d'aucuns d'inerte, voire de complice, de cette instance monétaire et de supervision dans l'imbroglio résultant de cette affaire scandaleuse. Il est à rappeler, en effet, qu'une des missions de la Banque d'Algérie se réfère à l'établissement des conditions générales dans lesquelles les banques et établissements financiers algériens et étrangers peuvent être autorisés à se constituer en Algérie et à y opérer. En outre, la Banque d'Algérie établit les conditions dans lesquelles cette autorisation peut être modifiée ou retirée et détermine toutes les normes que chaque banque doit respecter en permanence, notamment celles concernant les ratios de gestion bancaire, la liquidité et l'usage des fonds propres risques en général"[xxii]…

Légiférer, c'est bien. Appliquer la loi, c'est encore mieux. C'est en ce sens que l'on évoque l'expression d'Etat de Droit qui doit exister pour rassurer aussi bien les investisseurs que les consommateurs. Ce constat soulève inéluctablement la question des méthodes d'élimination des intérêts particuliers et égoïstes dans une transition vers une économie reposant justement sur l'individualisme.

Chapitre 2 – Comment lutter contre l'enracinement des groupes d'intérêts particuliers ?

Depuis Adam Smith, le mobile de l'acte économique est personnifié par l'intérêt personnel et c'est à la "main invisible" de faire en sorte que la somme des intérêts personnels se transforme en intérêt collectif et général. Toutefois, l'histoire des faits économiques des dernières décennies semble démentir les conclusions de Smith et la confiance dans le système libéral s'est quelque peu effritée.

La question de confiance est primordiale pour un fonctionnement harmonieux des activités économiques. Or, en Algérie, elle a déjà été ébranlée avant même la transition à l'économie de marché.

Aussi, comme l'avait déclaré, le 22 avril 2004, le Secrétaire général de l'OCDE, M. Donald J. Johnston[xxiii], les entreprises et les pouvoirs publics doivent travailler ensemble pour renforcer la confiance du public dans les entreprises".

Il ne s'agit donc pas seulement d'assainir financièrement et structurellement les entreprises, mais également leurs rapports avec l'Etat, avec leurs travailleurs et avec le public, c'est-à-dire avec leur environnement dans son ensemble. C'est tout le réseau socioéconomique des EPE qui est en question. A titre indicatif, nous citerons les éléments suivants dont il faudra tenir compte.

1-**le problème de la reconnaissance du droit de propriété** : La privatisation des EPE bat son plein depuis une dizaine d'années en Algérie, avec des hauts et des bas, parce que, d'une part, la valeur de cession des EPE[xxiv] n'a toujours pas été aussi exacte qu'il le fallait (pour diverses raisons), mais encore parce que les bénéficiaires des « **fleurons de l'économie** » sont d'anciens barons du système idéopolitique précédent pendant que le secteur public continue de supporter les « **canards boiteux** » de l'économie. C'est comme si l'enrichissement sans cause s'était imposé au peuple.

Malgré cela, il est clair que les droits des investisseurs privés doivent sans aucun doute être renforcés dans la mesure où il est toujours question de transiter à une économie de marché. Cependant, renforcer les droits des investisseurs privés ne signifie évidemment pas le retour au monopole des pouvoirs. Dans ce cas, il faut non seulement veiller à ce que les actions ne tombent jamais entre les mains d'une seule personne ou d'un groupe de personnes, mais encore les actionnaires doivent avoir la possibilité de révoquer les administrateurs de leur entreprise et de participer réellement aux processus de désignation des candidats aux postes d'administrateurs et d'élection des administrateurs. Il faut mettre fin au "*tribalisme économique*" cause de la répartition inégalitaire et, surtout, injuste des revenus.

2-**le problème de la loi et des réformes engagées** : De façon globale, les réformes qui sont actuellement engagées en Algérie pour améliorer le système d'éducation, le climat des affaires, l'administration publique et le contrôle budgétaire ainsi que les soins de santé doivent être accélérées et accompagnées des textes législatifs et exécutifs correspondants et complémentaires aussi rapidement que possible. Mais, parallèlement à ces réformes, le gouvernement doit penser à créer des structures régionales qui traiteraient essentiellement des aspects du développement durable intéressant la gouvernance, c'est-à-

dire les institutions, l'élaboration de l'action publique et la participation de la société civile. La démocratie politique doit aller de pair avec la démocratie économique. Il faut faire en sorte que ce soit la population concernée qui ait à décider, ou du moins à contribuer à la prise de décision des projets d'intérêt commun ou public. Seule la présence de *contre-pouvoirs* permet, dans ce cas, d'éliminer les abus de pouvoir.

3-**la bancarisation et la demande de fonds** : La banque algérienne doit jouer son rôle de financement des entreprises sur la base de l'étude et l'analyse des dossiers présentés et non plus sur celle des relations personnelles, du clientélisme et du copinage.

Dès 1588, nous dit le professeur Marcy d'Aix, le Florentin Davanzati avait comparé la circulation monétaire à la circulation sanguine : « (…) *il me paraît que l'argent devrait être le plus proprement appelé le deuxième sang car, comme le sang qui est le suc et la substance de la nourriture dans le corps naturel, qui, courant des grosses veines dans les plus minces, arrose toute la chair…, ainsi l'argent qui est le suc et la substance excellente de la terre…en se répandant des grosses bourses dans les petites, insuffle à chacun du sang nouveau qui est dépensé et s'en va continuellement dans les choses dont on use pour la vie, en échange desquelles il rentre dans les mêmes grosses bourses ; de cette façon, en circulant, il maintient en vie le corps de la République…* » [Marcy, 1965]

L'économie algérienne paraît exsangue justement, parce qu'elle manque de suc. Sans assainissement du système d'octroi de *crédits bancaires* aux investisseurs et entrepreneurs, il n'est donc pas question d'économie de marché et encore moins d'attrait d'investisseurs étrangers ou de touristes en Algérie.

4-**le rapprochement entre investisseurs institutionnels et investisseurs informels** : Pour éliminer le fossé qui sépare l'économie officielle de l'économie informelle, les pouvoirs publics doivent penser à mettre en place des cadres réglementaires véritablement efficaces et encourager les entreprises à rendre compte de leurs actes. Il ne s'agit pas seulement de lutter contre les structures informelles de notre économie, mais de penser d'abord à les maîtriser et tenter de les retourner en faveur de la transparence, de la légalité et de la fiscalité. Bien souvent, leurs origines se trouvent dans nos entreprises et nos institutions officielles.

Il s'agit évidemment d'innover en matière de *réglementation* plaidant en faveur d'une prise de conscience du côté des investisseurs institutionnels et d'une contribution effective des actionnaires à la détermination des rémunérations des dirigeants. Seule, là aussi, une amélioration de la transparence et de l'information peut jouer le rôle de parade contre les conflits d'intérêts, les passe-droits et les inégalités qui sont à l'origine de l'économie souterraine.

5-**la corruption et la bureaucratie** : Comme l'explique Donald Strombom[2000], "*la corruption revêt de nombreuses formes : elle est présente parmi les gratte-papiers et les petits bureaucrates mesquins, dans la police, dans l'appareil judiciaire, même lors des élections, pour ne citer que ces exemples. Mais, c'est probablement dans le domaine de la passation des marchés publics (c'est-à-dire de l'achat de biens, de travaux et de services par l'état) qu'elle étend le plus ses tentacules et que son coût est le plus élevé. Les raisons en sont simples. Au vu du volume considérable des sommes en jeu, le terrain est propice au versement de pots-de-vin, de ristournes occultes et autres gratifications illicites*".

La ville d'Annaba, à elle seule, a été ébranlée par plusieurs scandales de ce genre (Sider, Onalait, etc.)

A titre d'exemple, en parlant du Pérou, le journaliste Dubois dit que la corruption y est presque devenue constitutionnelle, et tromper l'autre, le flouer et parfois l'humilier est considéré comme l'un des Beaux-Arts (…). Dans ce pays, le vrai pouvoir, c'est le "tampon administratif". Malheureusement, il en manque toujours un pour mener à bien les projets (…). [Dubois, 1991]

N'avons-nous pas l'impression qu'il parle également de notre pays ? Pour n'importe quel dossier à constituer, le citoyen doit faire plusieurs guichets, plusieurs administrations, plusieurs photocopies, plusieurs légalisations, plusieurs semaines, si ce n'est pas des mois. Bref, c'est le calvaire ! Avec tout cela, qui voudrait ensuite venir s'installer chez nous et investir ses capitaux quand déjà ces complications bureaucratiques lui font presque croire qu'on n'en veut pas ?

Au cours des dernières années, la corruption est devenue un thème important dans les débats politiques et économiques, et il est aujourd'hui évident que l'on doit impérativement prendre des mesures *draconiennes* pour combattre ce phénomène. Dans ce sens, l'OCDE[xxv] joue un rôle crucial en matière de prévention de la corruption internationale. Au cours des débats qui ont eu lieu lors du Forum mondial de l'OCDE[xxvi] sur la gouvernance en novembre 2004, il a été ainsi mis l'accent sur les mesures que chaque Etat devrait prendre pour se débarrasser du fléau de la corruption, notamment des mesures visant à :

51-Détecter et sanctionner la corruption dans les *marchés publics*

52-Améliorer les instruments de lutte contre la corruption

53-Encourager les initiatives de promotion de l'intégrité et de bonne gestion des affaires publiques.

Notre pays a intérêt à en prendre de la graine au plus vite. Pour cela, il faudrait une réelle "volonté politique".

6-**La fiscalisation de l'économie** :

La mauvaise gouvernance a entraîné l'appauvrissement de nombreux petits pays. Aussi, l'amélioration des revenus de l'Etat est, selon Benachenhou, une des actions prioritaires à mener, car, dit-il, « Enivrés par la fiscalité pétrolière, notre ardeur à développer les autres domaines s'est estompée. Alors, on doit renouer avec la *fiscalité par le travail* et non pas par les ressources»[xxvii].

Cela dit, il va falloir réformer le système fiscal encore une fois, le restructurer et en renforcer les moyens pour lutter contre la fraude fiscale, la fuite des capitaux et la corruption. L'égoïsme humain cherche toujours le secteur le plus riche et le moins protégé pour s'engouffrer. Cela avait commencé par les sociétés nationales des années 1960-1980, puis ce fut au tour des services financiers (Impôts, Sécurité sociale) des années 1980-1990 pour finir, enfin, dans les banques des années 1990-2000.

Dans un premier temps, tout fut mis sur le dos de l'ignorance léguée par le Colonialisme. Par la suite, on a incriminé le système idéopolitique mal préparé aux défis de la fin du 20ème siècle. Aujourd'hui, veut-on nous faire croire que la mondialisation est responsable de tous nos maux ? Combien de temps nous faudra-t-il encore pour pouvoir retrouver un niveau minimal de gouvernance appréciable ?

Conclusion générale

Certes, depuis les années 80/90, l'Etat algérien initie des rencontres dites tripartites entre les représentants du gouvernement, des entreprises et des travailleurs pour débattre des questions touchant aux intérêts de chacune des trois parties : fiscalité, bénéfices et

salaires en sont pratiquement à chaque fois les pierres d'achoppement. Mais, avec les aspects nouveaux engendrés par la mondialisation, ces réunions deviennent presque fastidieuses et sans grand intérêt parce qu'elles s'avèrent incapables de répondre aux aspirations de toutes les tendances.

Il faut plutôt créer de véritables forums de discussion réunissant l'ensemble des représentants d'organisations patronales et professionnelles, de syndicats, d'organisations de la société civile et d'organes ayant vocation à définir des normes au niveau international, dans un processus de consultation faisant aussi appel à la présence d'enseignants et de chercheurs de l'université.

Dans tous les débats qui auraient lieu si ces forums sont officialisés, les parties concernées devront garder à l'esprit que, si le développement est un idéal auquel aspirent les PVD tels que l'Algérie, il s'appuie sans aucun doute sur la croissance économique, c'est-à-dire sur la bonne performance et la santé financière des entreprises économiques, mais il se traduit surtout par des transformations au niveau des structures et des systèmes et des modifications profondes dans les mentalités et les habitudes.

"**Ethique** et **gouvernance**" : voilà un leitmotiv qui nécessitera sans doute le renouvellement de la pensée économique à travers une nouvelle théorie : celle de l'**énergoïsme**[xxviii], peut-être !

Cela pourrait bien faire le thème d'un prochain séminaire !

Références bibliographiques principales :

1-Boumendjel Saïd –Le Bréviaire économique du Chercheur (et de l'étudiant) –D.P.U, Annaba, mai 2003 –p395
2-Dubois Jean Pierre, 1991 : Le Nouvel Observateur -13 mars 1991- Le Pérou -p15
3-Lyassine Md –Algérie,De l'indépendance aux années 80: les stratégies de dévt–-Problèmes éco., N° 2.844 -18-2-2004
4-Marcy Gérard –Economie Internationale–p7–Thémis –PUF, Paris – 1965
5-Observateur (L') de l'OCDE – Investissement direct étranger : IDE et transparence – *l'Observateur de l'OCDE* – Problèmes économiques, n° 2.816, 2 juillet 2003 –
6-Oman Charles, Steven Fries et Willem Buiter : Gouvernance d'entreprise dans les PED, PET et les économies émergentes – p10– Centre de développement de l'OCDE–Cahier de politique économique n° 23, 2003–
7-Pastré O.et Vigier M.: "Le capitalisme déboussolé: après Enron et Vivendi: soixante réformes pour un nouveau gouvernement d'entreprise" La Découverte - janvier 2003
8-Pérez R.: "La gouvernance de l'entreprise" La Découverte -2003
9-Ramonet Ignacio– Site Internet Le Monde Diplomatique|août2002|Page 1-
10-Sites Internet divers concernant la gouvernance.
11-Strombom Donald, ancien responsable de la passation des marchés à la Banque mondiale-La corruption dans la passation des marchés publics- Le Quotidien d'Oran du jeudi 23 novembre 2000- p13.

[i] Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiter* : Gouvernance d'entreprise – p5– Centre de développement de l'OCDE– Cahier de politique économique n° 23, 2003 – la gouvernance d'entreprise dans les pays en développement, en transition et les économies émergentes. * Willem Buiter est économiste en chef et Steven Fries est économiste en chef adjoint à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Charles Oman est chargé de la recherche sur la gouvernance d'entreprise et la gouvernance publique au Centre de développement de l'OCDE.
[ii] L'article de Coase Roanld Harry (né le 29-12-1909) aborde la question essentielle des modalités de coordination entre les agents économiques. Certes, un certain nombre de prédécesseurs, comme John Bates Clark ou Franck Knight, ont reconnu le rôle de coordination de l'entrepreneur, mais Coase veut aller plus loin et entend expliquer pourquoi le marché et la firme sont deux modes de coordination économique coexistants.

[iii] Les investisseurs peuvent inclure les fournisseurs de capitaux propres (actionnaires), les prêteurs de capitaux (créanciers), les fournisseurs de capital humain relativement spécifique à l'entreprise (salariés) et les fournisseurs d'autres actifs corporels et incorporels, que les entreprises utilisent pour fonctionner et se développer.
[iv] Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiter* : Gouvernance d'entreprise – p10– Centre de développement de l'OCDE– Cahier de politique économique n° 23, 2003 – la gouvernance d'entreprise dans les pays en développement, en transition et les économies émergentes.
[v] Site Internet Les Echos n° 18608 du 06/03/2002 –p33 : L'américain Warren Buffet tire les leçons de l'affaire Enron
[vi] Site Internet sur l'OCDE –Principes de gouvernement d'entreprise : www.oecd.org/daf/corporate/principles-fr
[vii] Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiter* : Gouvernance d'entreprise – p1– Centre de développement de l'OCDE– Cahier de politique économique n° 23, 2003 – la gouvernance d'entreprise dans les pays en développement, en transition et les économies émergentes.
[viii] Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiter* : Gouvernance d'entreprise – p11–
[ix] Site : http://www.un.mr/Pnud/gouvernance.html
[x] Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiter* : Gouvernance d'entreprise – p01–
[xi] Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiter* : Gouvernance d'entreprise – p02–
[xii] Site Internet de l'OCDE.
[xiii] Site OCDE –Principes de gouvernement d'entreprise : www.oecd.org/daf/corporate/principles-fr
[xiv] Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiter* : Gouvernance d'entreprise – p08–
[xv] Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiter* : Gouvernance d'entreprise – p08–
[xvi] La tribune du journal les échos du 14 avril 2003 –institut de la gouvernance – site : http://i-gouvernance.com/concept/concept-centre.html
[xvii] Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiter* : Gouvernance d'entreprise – p09–
[xviii] lire : OCDE (2003) : Pour un examen des données d'observation dans les pays de l'OCDE + Pérez Roland (2003), La gouvernance de l'entreprise, Paris, La découverte (Repères)
[xix] Charles Oman, Steven Fries et Willem Buiter* : Gouvernance d'entreprise – p07–
[xx] Site OCDE: Institutions, gouvernance et développement, 2004
[xxi] Site Internet sur la gouvernance: http://www.un.mr/Pnud/gouvernance.html
[xxii] C. B. Actualités « Le Soir d'Algérie » du Jeudi 26 Août 2004 : Affaire Khalifa Bank : Des responsables de la Banque d'Algérie chez le juge
[xxiii] Site Internet OCDE : http://www.oecd.org/document/60/0,2340
[xxiv] Contribution à la réflexion sur les vecteurs fondamentaux d'une action en faveur de l'entreprise publique algérienne dans le cadre d'une éventuelle **PRIVATISATION** – Communication faite par l'auteur au Séminaire national sur l'entreprise algérienne : université de Batna , ISE du 6 au 8 février **1994**-
[xxv] Site Internet OCDE / Organisation de coopération et de développement économiques
[xxvi] Site Forum mondial de l'OCDE sur la gouvernance : Lutter contre la corruption et promouvoir l'intégrité dans les marchés publics du 29-nov.-2004 au 30-nov.-2004
[xxvii] Le quotidien d'Oran du 27 juillet 2004 : «L'Algérie est un pays pauvre qui se prend pour un pays riche»
[xxviii] Boumendjel Saïd –Le Bréviaire économique du Chercheur (et de l'étudiant) –D.P.U, Annaba, mai 2003 – pp244-247

L'E.A.D. : LES AUTRES LIMITES DE L' EXPERIENCE ?

« « La connaissance se développe dans un contexte qu'on Ne peux ignorer » ».

Préparé par **DR CHARIF MUSTAPHA**

Fac sciences économiques Tlemcen - Algérie

INTRODUCTION

Trop souvent, l'échec de l'expérience Algérienne de développement (E.A.D.) est ramené à la rente energitique. Sa mauvaise utilisation et les dysfonctionnements qu'elle implique sont, sans aucun doute, à la source de la société bloquée.

Nombreuses sont les analyses et les explications qui tentent de démontrer les tenants et aboutissements de l'échec d'une expérience :

- les uns dirons que : le « « financement du développement s'est reposé uniquement sur la rente energitique et la mono exportation (N .SAFIR) 1
- D'autres soulignent le fait que l'expérience de développement « « a été faite à l'abri et à l'encontre des lois objectives du marché » (BELLAL .S) 2
- D'autres encore, expliquent l'échec par la main mise de l'état et la soumission formelle de la société à ce dernier (LIABES) 3.

De toute manière, ces différentes approches, qui se complètent, s'entrecroisent et se recoupent, ont pour dénominateur commun : la problématique du développement de notre société et de son devenir !

En effet, toutes ces approches soulignent les dysfonctionnements, les effets pervers et les causes qui ont plus ou moins conduits au blocage du système de reproduction et à la déstructuration du modèle d'accumulation. Le modèle « des industries industrialisantes »est alors critiqué dans toutes ses coutures .critique qui s'est accentuée avec la crise de 1986 et la rupture politique d'octobre 1988.

Néanmoins, nous pensons pour notre part que d'autres causes, contraintes et pesanteurs sont a ajouter pour compléter les explications de l'échec du modèle du développement. Ces causes se rattachent à la dimension socio culturelle, aux représentations sociales et aux comportements des acteurs en présence. Dans la société.

L'appropriation de la rente, sa distribution aux acteurs sociaux et son utilisation dans le processus de développement a engendré des comportements, des habitudes et des pratiques qui ont à leur tour opéré des réaménagements dans les structures sociales et culturelles de notre société.

C'est alors le premier paradoxe **:**

La rente pétrolière a changé positivement les conditions de vie et d'existence de la population, mais ces conditions et acquis, restent soumis à la logique distributive, leur donnant le caractère réversible c(est à dire non garanti (BOUDJEMA A R) 4

D'autre part cette logique de distribution a crée des comportements déviants exerçant par la suite une influence déterminante aussi bien sur l'activité économique .et l'activité politique .c'est ce que l'on va essayer d'expliquer dans notre article.

I. **LES LIMITES DU MODELE : les idées forces**

Les idées forces qui se dégagent des différentes analyses de l'expérience de développement en Algérie et qui constituent en quelque sorte ses limites, peuvent se résumer comme suit :

*1 :l'expérience a été faite à l'abri et a l'encontre des lois objectives du marché, c'est à dire lois qui président à la formation des prix et des revenus. Le système administré des prix ne reflétait pas des échanges sanctionnés par les lois du marché et de la concurrence.

*2 : un pouvoir centralisé avec des ministères de tutelles bureaucratiques

*3 un monopole sur le commerce extérieure (comex)

*4 : la création de réseaux informels souvent liés avec le système politique engendrant une accumulation privée des richesses loin du process du travail.

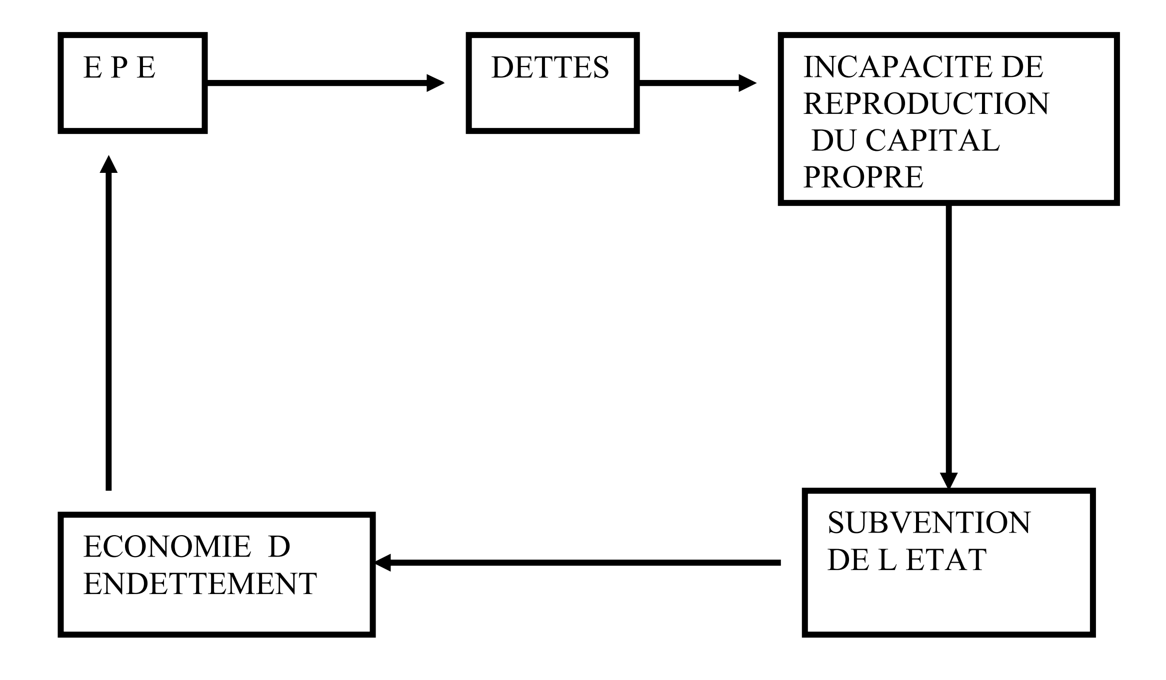
*5 : le privé, lui, constitue une épargne considérable grâce à la logique distributive de l'etat (salaires). Cette épargne s'investie dans le secteur informel eu égard des difficultés rencontrées (faiblesse du revenu d'épargne c.a.d du taux d'intérêt), l'accès impossible au marché des facteurs de production, la spéculation sur le marché parallèle… .

Ces limites, au fait, ont une relation directe avec la rente energitique comme catégorie prédominante dans la répartition du revenu national (on se situe ici dans la sphère de la circulation).

En utilisant la rente, l'etat pouvait réguler la société sur le plan économique et elle avait prise sur elle sur le plan politique, puisque celle-ci dépendait de lui.

D'un autre coté, la dynamique d'accumulation et de reproduction a été bloquée engendrant par la, la spirale de l'endettement .ceci donne l'image d'une société qui ne fonctionne pas selon une économie de crédit mais bel et bien selon une économie d'endettement

Schema N° 1 : Economie d'Endettement



Le schéma et les tableaux qui suivent vont mieux sans aucun doute, nous vulgariser les effets pervers et les dysfonctionnements qui a connu le modèle idéal de développement. (Voir schéma n° 02, tableaux n° 03 et n° 04)

Schéma n° 02 : Le modèle idéal de développement Algérien

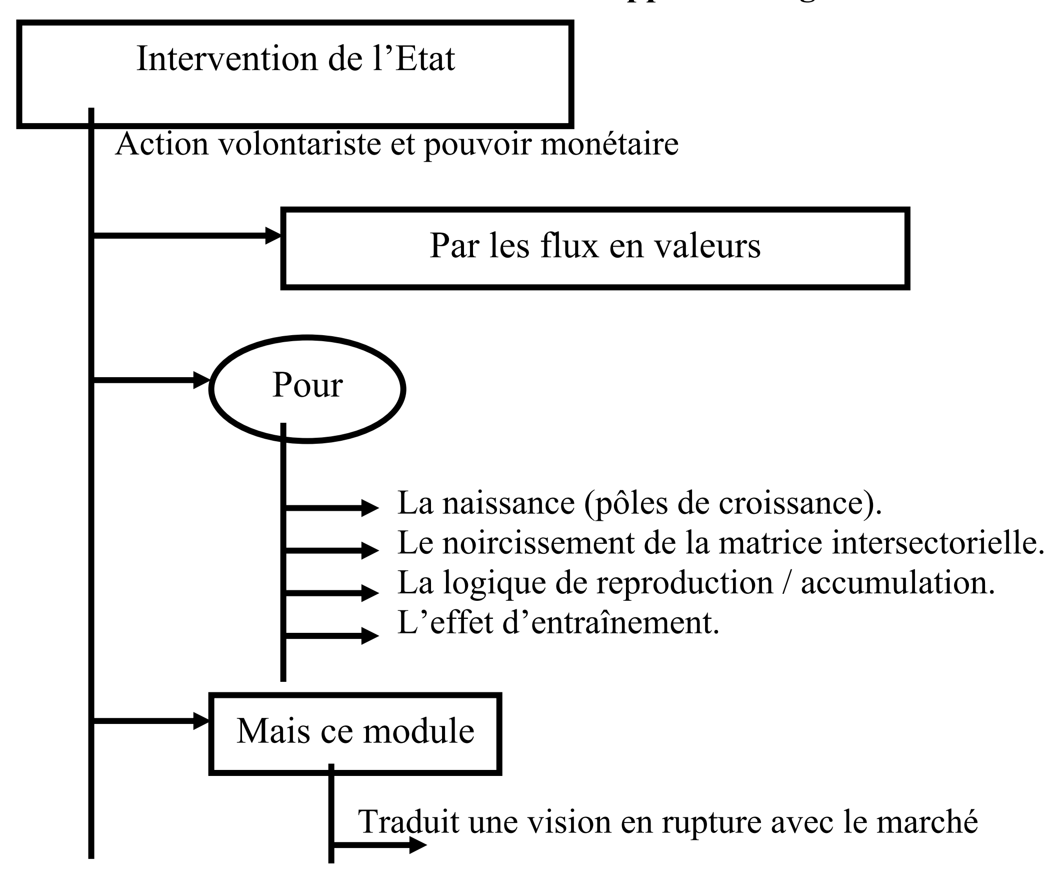


Tableau n° 03 : Dysfonction du Modèle

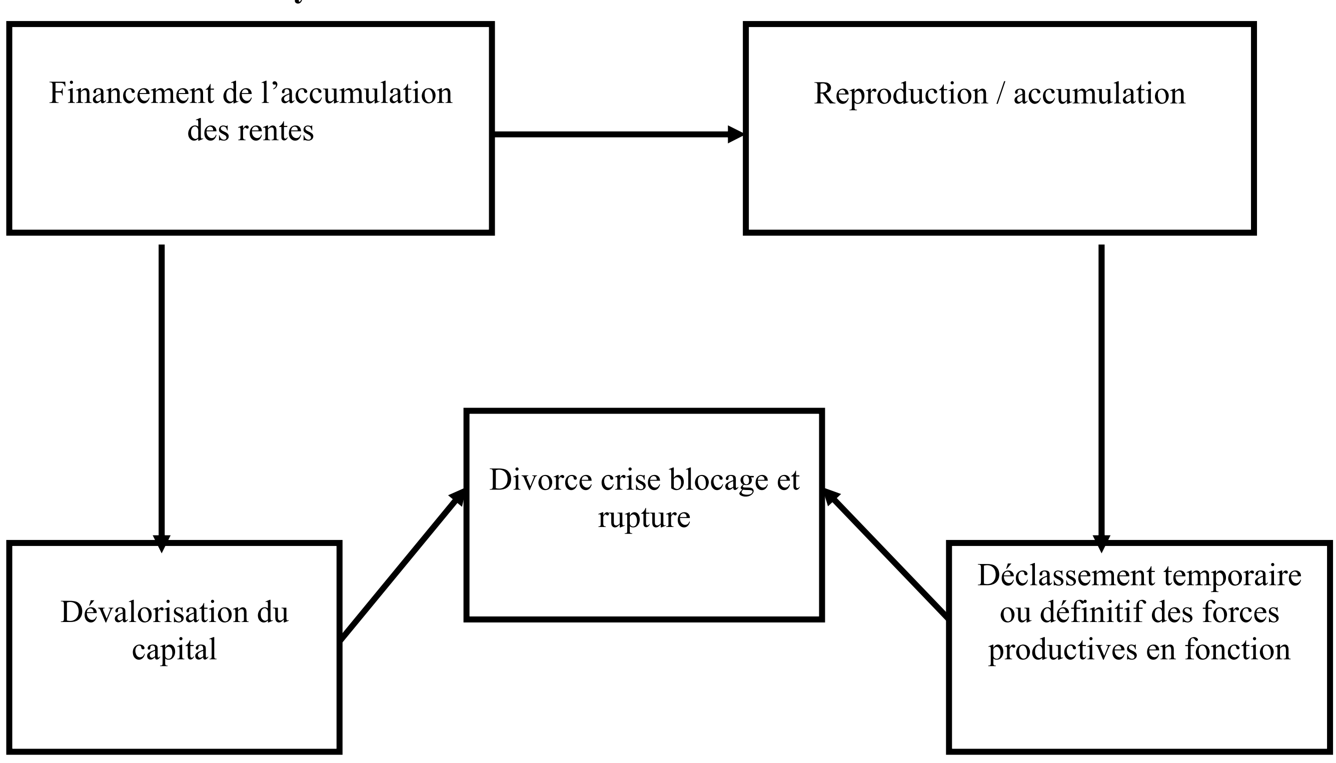
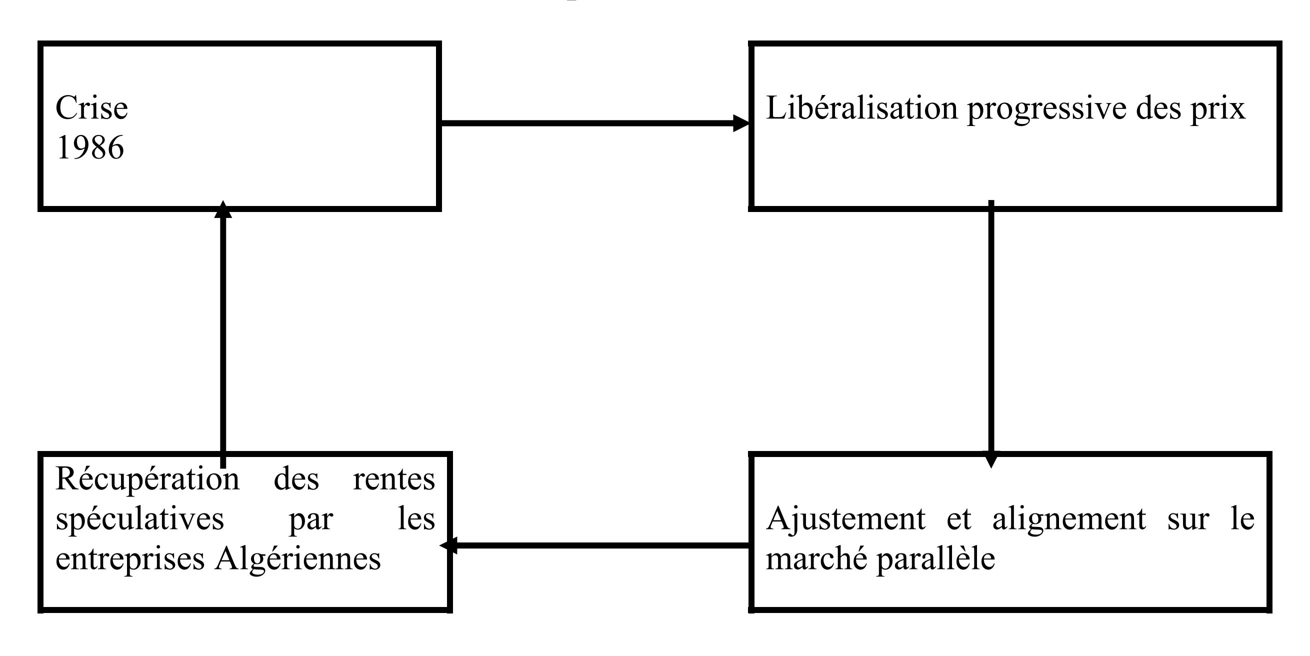


Tableau n° 04 : **Reforme Economique Et Transition**



I I. LES AUTRES LIMITES SOCIO CULTURELLES

En refusant le marché, l' EAD dans sa mise en œuvre a sécrété aussi :

*1 les alliances implicites entre le capital étatique et le capital privé et par conséquent la naissance des rentes spéculatives.

*2 l'etat Algérien est assis sur une rationalité politique (Addi l) 5.

La régulation par le politique signifie que « l 'accumulation des richesses par les particuliers ne puise pas principalement dans l'exploitation du travail, mais emprunte des passages obligés du politique qui la favorise ou la défavorise » (Bellal .s)6

*3 Le pouvoir d'etat reproduit tout un processus de redistribution de la rente pour satisfaire la société et la maîtriser .le système social est ainsi régulé .cette logique s'est maintenue grâce à la rente.

Nous avons la devant nous la société avec toute sa contradiction qui continue dans l'entreprise, l'école, l'université et se reproduit (Bouzidi A) 7.

L'efficacité de l'entreprise (E.P.E.), par exemple, se mesurait à la capacité des individus et des groupes à régler leurs problèmes. La rationalité se posait en terme de comment s'approprier le pouvoir ou le contrôler dans l'organisation. Le processus d'appropriation du pouvoir se faisait souvent par le biais d'appareils bureaucratiques externes ou en liaisons avec ceux- ci (Administration, Banques, Parti,…)

Cette appropriation ne découlait, ni de l'investissement du capital, puisque détenu par l'Etat, ni des compétences et « know-how », mais bel et bien de l'investissement d'un autre genre de capital : le capital relationnel : c'est à dire la somme de relations et des connaissances, formelles ou informelles, qu'un individu ou groupe peut avoir.

Aussi nous comprenons aisément que le fond de la toile ou l'arrière plan des relations dans les E.P.E n'étaient point basées sur les relations de travail au sens des rapports de production, au sens de la rationalité et la discipline d'usine, mais qu'elles étaient basées, plus sur les relations de confrérie [(i)], de copinage, de clientélisme voir d'allégeance et de vassalité.

Cette situation, se traduisait dans le vécu quotidien par :

- Des comportements d'attentisme, des attitudes de résignation.

- Une grande inertie, des coûts élevés, des pesanteurs sociales, tel que l'esprit beylical la flânerie, l'absentéisme et l'incompétence.

En un mot, le micro climat de l'entreprise, qui est au fait qu'une image réduite de la société globale puisque c'est « le social qui est au cœur du travail» (ii) a sécrété et induit des conduites perverses, conduites et comportements qui ne correspondent ni aux logiques de l'entreprise économique, c'est à dire la conscience ouvrière, la productivité, les motivations et une certaines culture d'entreprise, ni à ceux attendus par l'Etat - protecteur c'est à dire la vision participative (G.S.E) intégrant l'économique et le social dans un tout cohérent. La gestion a été donc pervertie, dans la pratique, par le jeu subtil des pouvoirs et groupes de pression en présence dans l'administration et dans le syndicat.

L'émergence du social dans l'entreprise et les autres institutions trouve son explication : la présence d'anciennes mentalités et pratiques sociales, qui loin d'être éradiquées malgré l'effort de développement, se nourrissent et persévèrent à l'intérieur même de l 'E.P.E. Il faut peut être analyser en profondeur comme le disait D. LIABES (iii), « la mentalité collective du groupe social dominant pour trouver une explication » à cette crise d'identité de l'entreprise, ou pour reprendre H .BENISSAD ((iv)), on dira que les «carences du secteur public Algérien trouvent leur explication dans sa propre genèse et son mode d'exploitation et de développement. C'est une question d'histoire». BENBITOUR, lui disait que : « la prédominance des règles de cooptation sur les règles de sélection ont fait de la loyauté envers les tenants du pouvoirs le principal critère de promotion au détriment de la compétence.

La logique administrative de gestion n'a pas produit les « synergies » tant attendues ?

. La rupture profonde introduite, après octobre 1988, par la constitution de 1989 et par les textes relatifs a l'autonomie et a la gestion de la force de travail, se veut une remise en cause radicale, du moins dans l'esprit, du système ancien basé sur la notion de statut et la logique de la « soumission de l'individu - citoyen a l'institution étatique» (v).

Chez nous, et dans l'entreprise, c'est la culture du compromis qui sévit, c'est la gestion paternaliste, d'allégeance, c'est la primauté de l'affectivité dans les rapports sociaux sur la détermination objective des droits et des devoirs de chaque partie. C'est l'esprit communautaire etc.…. En effet, la gestion dans nos entreprises a toujours connue des situations des floues, de zones d'ombres où les règles sont ambiguës, les responsabilités diffuses, l'existence de manières savantes de contourner les règles et les procédures.

L'informel prend le dessus : on recrute , ou nomme…, souvent des amis, des parents , des gens de la tribu, des hommes de confiance, de la région d'abord pour renforcer les solidarités, les rapports de force, les relations d'allégeance. Ces pratiques sont des caractéristiques d'une société pré industrielle qui se renforcent et se reproduisent.

Le compromis et le conflit contraint donc l'action des acteurs dans l'entreprise, tant qu'aucun d'entre eux ne dispose de ressources stratégiques suffisantes pour le modifier.

Ces comportements sont visibles dans nos entreprises. Les études de cas les ont mis en relief, en exergue. Ils traduisent bien l'originalité du système. culturel Algérien, originalité marqué par un paradoxe , par une dualité qui explique l'état de choc entre deux cultures , "la première déstructurée regardant le passé, l'autre se voulant acculturation et adaptation aux exigences du développement , du changement ,de la modernité". C'est le deuxième paradoxe.

Ignorer ces faits, ne fait qu'accentuer les conflits, l'exclusion et l'arbitraire. Dans la pratique, ces phénomènes ont joué des effets pervers, des réactions dysfonctionelles, créant ainsi des inerties s'opposant à tout projet qui au nom d'une quelconque rationalité et d'une organisation bureaucratique, veut atteindre ses objectifs. Qu'on se souvienne, pour illustrer nos propos, les dix huit traits de caractères des travailleurs Algériens citées par Z. YANAT [vi] (Tableau N°*) et qui montrent les caractères culturel de l'Algérien, donc son rapport au travail et ses représentations. N'est ce pas faire l'autruche que d'ignorer tous ces faits. Et pour reprendre, S. SAINSAULIEU, nous pouvons dire, avec lui, que « les comportements nouveaux ne peuvent s'installer sans que les représentations collectives des rapports de travail n'aient à se changer elles aussi » [vii]

L'entreprise trop souvent instrumentalisée, n'a pas pu produire son propre système de valeurs et pour reprendre M. MEBTOUL la « société s'est reproduite dans l'entreprise », les « hommes porteurs à l'usine des structures socio – culturelles de la société locale ». A KENZ , quant à lui , nous explique que « l'organisation n'était pas perçue comme un auto développement de la société mais comme une greffe qu'il fallait réussir » [viii] d'où sa notion de viol culturel.

Les valeurs culturelles vont donc imprimer une orientation de l'entreprise et de la société. Les entreprises sont en effet traversées par les éléments culturels sociétaux qui interagissent avec leur propre système de valeurs. Le cas de la société Algérienne est frappant, notre enquête sur le terrain n'a fait que confirmer les résultats de beaucoup d'études sur le sujet (M. MEBTOUL, A. HENNI, D. LIABES, A. KENZ, M. BENACHENHOU) [ix].

L'influence de la culture sur les comportements, sur l'organisation est en réalité considérable, elle détermine l'aptitude plus ou moins grande au changement et à la réalisation des apprentissages nécessaires aux adaptations structurelles.

L'entreprise doit attendre la crise d'octobre 1988 et les crises multidimensionnelles qu'a connu la société Algérienne pour reconnaître et accepter les contre pouvoirs, reconnaître les conflits et les cultures. Mais « au cœur de la transformation sociale, on se confronte et l'on se heurte bien souvent à la dimension cachée des cultures antérieurement acquises qui résistent inconsciemment aux idéologies et aux volontés de changement » [x].

Mais si la mise en place de nouvelles réformes économiques se heurte au fait aux représentations collectives des relations de travail héritées des pratiques passées dans les organisations, il n'est pas exclu que chaque culture comporte des éléments favorables à la performance à conditions que ceux – ci soient identifiés et opérationnalisés, celle – ci pourrait – elle, dans les conditions nouvelles du changement devenir un atout pour la gestion ?

L'entreprise nouvelle pourrait – elle utiliser le ou les cultures en présence, ou produire une nouvelle culture d'entreprise ? y – aurait –il cohérence entre culture sociale et culture d'entreprise ? Nos représentations vont elles changer ou demeurer des images floues ?

Autant de questions que la société Algérienne est forcée de répondre. En attendant une chose est certaine : les changements tout azimuts en Algérie continuerons de buter contre des résistances, résistances qui se caractérisent par " le syndrome atavique du statu – quo et des privilèges [xi] . le saut qualitatif n'est réalisable que s'il s'accompagne aussi d'un

projet culturel, c'est d' ailleurs le prix à payer que nous impose la mondialisation. Le vrai changement est culturel ou il n'est pas ! Le changement ne doit pas être une importation, il doit donner a penser qu'il a été invente dans l'entreprise. De toute manière, notre avenir est et reste largement conditionné par notre passé. Une récente recherche sur ce problème est arrivée à la conclusion suivante « l'entreprise Algérienne est marquée par un fort *HIATUS culturel*. Ce phénomène caractérise l'entreprise dans les éléments de structures, les modes de gestion et les systèmes de commandement, uniformes et bureaucratiques, sont en rupture avec les valeurs les plus profondes qui président aux comportements des salariés en milieu du travail (MERCURE 1997)[xii].

Cela montre bien, que la culture d'entreprise suppose que tous les acteurs de celle – ci s'orientent vers sa construction de façon plus ou moins harmonieuse oubliant les différences et les inégalités. Cela passerait nécessairement par la destruction de la culture communautaire et la construction d'une culture entreprenariale basée sur la confrontation des compétences.

Récemment encore, le rapport mondial sur la culture (mondiacult) notait qu'un « développement équilibré ne peut être assuré que par l'intégration des données culturelles dans les stratégies qui visent à le réaliser. Séparé de son contexte humain ou culturel, le développement n'est guère qu'une croissance sans âme ».

Tableau N° 5 : résumant les caractéristiques du travailleur Algérien **:**

Ces caractéristiques du travailleur Algérien qui selon Z.YANAT montrent les valeurs et mentalités pré- industrielles.

- Une prédominance à l'oralité avec une importance des échanges directs.
- Une tendance à tourner les situations les plus périples à la dérision.
- Un certain optimisme entaché d'une forme de fatalisme attentiste.
- Ce fatalisme conduit à une remise en cause du changement souhaité.
- Une prédominance du sentiment.
- La région et le terroir sont des points d'attachement d'attraction puissante.
- Une prédominance du respect des groupuscules du terroir sur les règles professionnelles.
- Une attitude traditionnelle donnant un énorme poids à la « parole donnée ».
- Une large dominante ruralo-- traditionnelle dans le comportement résumé par les valeurs ci - après :
  - Prédominance des valeurs du monde rural.
  - Grande influence et attrait des milieux d'origine.

Aujourd'hui en Algérie, l'entreprise est en prise avec la société. La transition vers l'économie de marché a déclenché un processus social et politique, elle a fait apparaître les contradictions et confusions de la société toute entière. L'entreprise Algérienne, toute en restant le lieu où se joue les mécanismes de régulation globale de la société, pourra – t – elle réussir cette construction ? C'est à dire réussir le passage d'une société de statut à une société de contrats.

Elle ne peut s'en sortir que si elle se montre capable de produire ces propres normes, normes conçues comme la synthèse entre « l'universelle et le spécifique » et entre « l'informel et le formel ».

Conclusion

Pouvant nous dire, aujourd'hui, que la transition vers l'économie de marché a eu un impact sur le changement des comportements individuels et collectifs à l'intérieur de l'E.P.E., elle même en mutation ? Force et de constater, que les changements d'une manière générale sont trop timides. L'E.P.E. actuellement, est, et reste confrontée à des limites nettement identifiables. Limite qu'on va expliquer tout le long de cette conclusion mais qu'on ramène à deux contraintes majeures ou contingences à savoir :

- La première limite concerne l'absence ou l'inexistence d'un projet industriel cohérent. On a l'impression qu'il y a eu largage des E.P.E. dans leur environnement. La stratégie n'étant pas bien précise combien même elle existe, les premiers responsables (D.G., P.D.G., …) ne la connaissent pas (c'est du moins les réponses d'interview). Notons au passage que la gestion de transition vers l'économie de marché a été faite par plusieurs gouvernement successifs [xiii]. Les aspects politiques ont largement pris le pas sur les considérations économiques et sociales.
- La deuxième limite quand à elle est relative aux stratégies des acteurs et l'acquisition du comportement opportuniste cherchant à maximiser leurs avantages d'abord. Ces opportunismes vont imprimer à l'E.P.E. d'autres objectifs au détriment des finalités de cette dernière.

Vu sous cet angle, nous avons l'impression que l'ensemble culturel est en décalage par rapport à l'organisation structurelle de l'entreprise, aux efforts de rationalisation et au calcul économique. Le mental est en retard. Le blocage s'explique, la crise aussi puisque c'est le jeu informel entre les groupes d'intérêts dans l'administration qui freine le processus des réformes. La crise est par conséquent globale, elle revêt les aspects politiques, sociaux, économiques, culturelles et identitaires.

Il est vrai que la réussite du changement exige pour nous d'exploiter toutes les compétences, toutes les intelligences. La réussite doit passer par le renforcement du management et l'acquisition de nouveaux modes de comportements. L'important n'est pas la dynamique du changement, mais la qualité des micro managements existant dans une entreprise, c'est à dire sa capacité à apprendre en charge et apporter réellement les changements organisationnels.

Il est a présent prouvé comme le souligne SAINSAULIEU que le « schéma d'organisation rationnelle n'est plus universel mais qu'il doit s'adapter aux traits spécifiques de contextes nationaux ou même locaux et régionaux », d'ailleurs le modèle d'organisation industrielle importé par des pays occidentaux, qu'on a tente de reproduire a l'identique sans y parvenir est bien en porte a faux par rapport à la réalité socio- culturelle (MEBTOUL).

L'industrialisation en Algérie disait A .KENZ est un viol culturel (KENZ, 1983). Le management en tant que culture de gestion visant à l'usage optimal des facteurs de productions de l'entreprise est imposé par l'environnement institutionnel, politique et social

ce n'est pas une addition de techniques neutres choisies en toute liberté par le manager. Cette idée est désormais admise et reconnue par tous. Il faut se rappeler, comme disait BENBITOUR que : « C'est par des développements théoriques teintés d'innocence que l'impérialisme a préparé la domination économique du monde » (xiv).

Ceci dit, les dynamiques d'apprentissage n'auront d'effets positifs et réels sur le changement du comportement, des individus et des groupes, que si elles seront généralisées à toutes les autres institutions : Etat, université, collectivités locales, en somme à toute la société ….

C'est toute la dimension de la capacité d'innovation sociale. C'est le vrai problème culturel et/ où le changement, lui va s'inscrire dans la durée. Il est temps pour nous d'exploiter tous les aspects favorables de notre culture pour le développement économique. Il ne s'agit pas, comme le disait M. BENABI de « résoudre une équation économique » mais de l'adapter à une certaine « équation personnelle » (xv). C'est tout le problème de la dynamique sociale, de l'équation sociale qui remet sur l'échiquier les rapports entre la société et l'individu.

BIBLIOGRAPHIE

BENABI. M :le musulman dans le monde de l'économie(traduit en arabe)Ed el borhane 1996.

BENACHENHOU. M : Dette et réformes économiques démocratie, Ed. Echaïfa .+ crise économique :hogra et tribalisme en Algérie. ED dahleb 0999.

BENBITOUR A. : L'expérience Algérienne de développement, 1962 – 1991 : Leçons pour l'avenir. Ed. E.T.E. et ISGP, 1992.

BENISSAD .H : Restructuration et réformes économiques en Algérie, Ed. O.P.U Algérie, 1994.

BENBITOUR A. : L'expérience Algérienne de développement, 1962 – 1991 : Leçons pour l'avenir. Ed. E.T.E. et ISGP, 1992.

BENISSAD .H : Restructuration et réformes économiques en Algérie, Ed. O.P.U Algérie, 1994.

HENNI. A : Le cheikh et le patron, Ed. O.P.U.

KENZ. A : - Monographie d'une expérience industrielle. Thèse d'état (Paris, 1983). - Quatre études sur l'Algérie « Au fil de la crise », Ed. Bouchène.

MEBTOUL. M. : Discipline d'usine et société en Algérie. O.P.U. Alger 1986.

MERCURE. D. (O. collectif), Culture et gestion en Algérie, Ed. Harmattan. Paris et Montréal 1997.

SAINSAULIEU. R. (O. collectif) La démocratie en organisation, Ed. Librairie des Méridiens, 1985.

YANAT. Z : Le comportement organisationnel. Document ronéotypé

REVUES

CREAD. N°21- 1990. « Des statuts au contrat ». LIABES. D.

CREAD. N°39- 1997

- « La difficile adaptation de l'entreprise aux mécanismes de marché » BOUAYACOUB. A
- « Sur la privatisation en Algérie » BELLATTAF. M

In modalités et difficultés de la mise en œuvre de la privatisation dans les EPE en Algérie. BELLATTAF. M

---

[i]- HENNI. A. : « *Le cheikh et le patron ». Ed.* O.P.U : explique et analyse les relations dans l'entreprise en partant du capital relationnel.
[ii]- L'expression est de MEBTOUL. M : « *discipline d'usine et société en Algérie* ». Ed. O.P.U. Alger, 1986.
[iii]- Voir les articles de LIABES.D : revue du CREAD N° 21-1990 « *Des statuts au contrat* »
[iv]- BENISSAD. H : « *Algérie : restructuration et reformes économiques* » (1979- 1993). Ed. O.P.U., 1993
[v] - LIABES.D : « *L'émergence du travailleur collectif comme acteur social* ». CREAD N° 21-1990
[vi]- YANAT. Z : « *le comportement organisationnel* » document ronéotypé.
[vii]- SAINSAULIEU R : « *La démocratie en organisation* » . Op. cité.
[viii]- KENZ. A : « *monographie d'une expérience industrielle en Algérie* » thèse d'état PARIS 8 , 1983.
[ix]- MEBTOUL. M. – HENNI. A. – LIABES. D. – KENZ. A : Voir op. cité
BENACHENHOU. M. : crise économique : Hogra et tribalisme en Algérie, Ed. Dahleb, 1999
[x]- SAINSAULIEU. R. Op cité.

[xi]- BELATTAF. A : « modalités et difficultés de la mise en œuvre de la privatisation des EPE en Algérie » Revue CREAD N° 39, 1997.

[xii]- MERCURE. D. S/D. (Collectif) : « *Culture et gestion en Algérie* ». Ed. L'harmattan , Paris et Montréal, 1997.
[xiii]- 09 gouvernements en dix ans (Hamrouche, Ghozali, Abdesselam, Réda Malek, Sifi, Ouyahia, Hamdani, et Benflis 2 fois)
[xiv]- BENBITOUR A. : op citée
[xv]- BENABI. M. « *Le musulman dans le monde de l'économie* », Traduit de l'arabe par N. KHENDOUDI. Ed. El Borhane, 1996

La nouvelle compétitivité dans la nouvelle économie

Préparée par **Boudjemil Ahmed**

Centre universitaire de Béchar- Algérie

Les conditions d'une insertion réussie des économies maghrébines

La réussite d'une telle perspective susceptible d'instaurer un environnement propice et fécond suppose la conjonction de facteurs économiques (l'ouverture et la compétitivité des économies Maghrébines) des économies Maghrébines) sociaux (l'accumulation du capital humain) et institutionnels (les législations sur la propriété technologique et les politiques publiques en matière de R et D).

1/ L'ouverture sur l'extérieur et la nouvelle compétitivité des économies Maghrébines.

L'enjeu est de taille pour les économies Maghrébines, et arabes en générale, pour les années à venir. Ces derniers devront repenser leurs régimes de croissance afin de suivre les évolutions rapides d'un environnement devenu de plus en plus compétitif et de là éviter la marginalisation qui les menace.

Le défi majeur auquel ces pays sont appelés à le relever est d'assurer leur croissance économique pour améliorer le mode de vie de leur population de plus en plus en quête d'un job. Et ceci dans un nouveau contexte caractérisé par l'émergence de la nouvelle économie(EFC) l'instauration du marché unique européen et les perspectives d'élargissement à l'Est la poursuite du processus de libéralisation multilatérale dans le cadre des négociation de l'OMC.

Ces pays devront améliorer les conditions d'affectation des ressources, diversifier leur appareil productif pour réévaluer les points d'entrée de leurs exportations (diversifiées) dans les marchés occidentaux.

L'affaiblissement marqué du rythme de croissance des pays du Maghreb est en grande partie dû à la non-convergence des politiques scientifiques, technologique et d'éducation avec les politiques économiques. Tous les spécialistes s'accordent à dire que ces politiques n'ont pas débouché sur de réelles capacités d'innovation dans la sphère productive.

L'économie fondée sur la concurrence implique que les priorités éducationnelles et donc les politiques éducatives et de formation doivent suivrent l'économie lors qu'elle change de stade de développement.

En ce temps de mondialisation industrielle et de globalisation financière, la libéralisation croissante des échanges commerciaux a pour celle de la concurrence provenant de toutes les parties du globe. Par contrecoup, aucun pays dans aucun temps n'est à l'abri des effets de cette montée de l'état de concurrence.

Le commerce international a connu ces 20 dernières années d'importants changements qui ont affecté son équilibre et reconfiguré ses trajectoires, la montée en puissance du Japon et des pays du Sud-Asiatiques, la réussite de l 'Europe économique en tant que regroupement régionale bien intégré, la montée en puissance du multiteralisme et du libéralisme unilatéral exprimant une volonté politique constante de la part des Etats- Unies et ses allies à poursuivrent des négociations au sein de l'OMC allant à généraliser toute les échanges commerciaux (textile, habillement).

La poursuite de cette tendance va conduire à plus d'ouverture des économies nationales et ainsi une évolution croissante des importations et des exportations des pays impliqués dans cette ouverture.

Dans ces conditions, la position de ces pays va être déterminés par leur capacité à développer des industries et des entreprises assez compétitives pour résister à la concurrence étrangère et décrocher des marchés à l'exportation. En ce sens, l'internationalisme de l'entreprise est une conséquence inéluctable de celle des marchés et de la concurrence.
L'économie fondée sur la concurrence répond à cet impératif en permettant à une économie nationale ou à un pays de générer de la connaissance qui constituera à terme la richesse de la formulation de la nouvelle compétitivité (internationale) d'une économie nationale. Dans cette économie nouvelle fondée sur la connaissance, suit une autre séquence qui n'est pas celle que les théories économiques ont essayé de la définir à travers le phénomène de spécialisation des économies classique.
En effet, il n'est de définition de la compétitivité que celle fondée sur une comparaison internationale des économies et cela pour des raisons majeures : **premièrement**, les parts de marché des entreprises vont être de plus en plus contestées sur le territoire national par des concurrents étrangers et dont ces entreprises ne pourront conserver un potentiel de développement que par l'accès à des marchés étrangers ; **deuxièment**, si elles veulent amortir dans des conditions ses investissements de compétitivité, elles ne peuvent le faire que sur une base en volume analogue a celle des concurrents directs.
Pour M.Porter, le développement d'une industrie compétitive repose sur la possibilité de cette industrie de trouver au sein de son pays matriciel des industries liées et de support également compétitif.
Ce raisonnement conduit à la notion de la performance globale d'une filière industrielle, laquelle dépend de celle de chacun des ses maillons. En effet, le nouveau redéploiement à l'étranger des firmes tient beaucoup compte de ce facteur qui est l'existence des industries de support dans un territoire donnée.
M.Porter précise que ces industries de support pouvant ne pas appartenir à la filière et constituer un élément essentiel de la performance globale d'une industrie notamment avec la présence d'activités de services supérieures, par exemple un support hautement qualifié en informatique industrielle. Son approche est donc plus large.
Dans le nouvel environnement économique, les industries de haute technologie en particulier les TIC conditionnent l'EFC dans la mesure où la plus grande partie de la valeur ajoutée se réalise dans ces activités de haute technologie.
D'un point de vue sectorielle, l'EFC tient beaucoup à ce que ces industries de support (TIC) se développent car elle deviennent les principaux créateurs d'emplois, elle constituent ce que M Mouloud les qualifient par le stock de ressource cognItive indispensables à l'insertion dans le division internationale du travail fondée sur les connaissances.
Deuxième facteur qui est d'une importance capitale et se lie au premier facteur est celui de l'innovation et de l'esprit d'entreprise. Ce facteur est pour beaucoup dans la détermination de la compétitivité d'une industrie nationale dans la mesure où il ouvre des perspectives encourageantes sur les possibilités de compenser certains handicapes de bases se rapportant aux facteurs basiques, tels qu'il les explique M.Porter.
Cet auteur estime que l'innovation et l'initiative conduisent les responsables à « construire » des facteurs, les facteurs avancés, soit pour mieux exploiter les ressources naturelles, soit pour compenser un déficit sur l'un ou plusieurs des facteurs nécessaires à une production.
Cette distribution entre facteurs basiques avancés renvoie à une distinction selon porter entre deux catégories de facteurs : les facteurs généraux et les facteurs spécialisés.
1/ Les facteurs généraux sont ceux qui bénéficient à l'ensemble des branches industrielles (niveau élevé d'éducation dans les disciplines scientifique de base, un système performant

de télécommunications une infrastructure de transport à l'exportation). **2/** quant aux facteurs spécialisés, sont propres à une activité industrielle déterminée et en cela peuvent être plus décisifs pour la construction d'un avantage concurrentiel.

Pour Porter, l'amélioration constante et progressive de ces facteurs spécialisés constitue la base la plus sûre et la plus durable de la constitution d'avantages concurrentiels (compétitivité internationale) significatifs.

M.Mouloud note que dans la nouvelle économie fondée sur la connaissance, les pays connaissent une nouvelle structuration de leurs avantages comparatifs à trois niveaux d'analyse

1/ la première niveau est celui de la similarité des leurs niveau des ressources cognitives (similarité de niveau ou de stocks de R et D, de personnel). Il s'agit d'une similarité sur les capacités, les potentialités d'exploitation de ses ressources.

2/ la spécialisation des pays va se baser sur des compétences issues de ces ressources. En d'autres termes, à des similarités dans l'ampleur ou le niveau des ressources correspond une différence donc une spécialisation dans se contenu de ces compétences, c'est-à-dire dans sa spécification des pays au fonction des interactions entre les institutions, les entreprises et l'histoire des conditions de production et de reproduction des compétences.

3/ la différence dans les compétences peut ensuite se traduire par des similarités dans les produits échangés les biens finals. En effet, il ne s'agit pas ici d'une similarité d'usage qui ne détermine pas la nouvelle demande de différence à l'échelle internationale. Cette dernière n'est pas une différence dans l'usage des biens mais dans les caractéristiques des produits lesquelles reflètent, cristallisent des différences dans les compétences.

Avec la modification des normes de consommation, d'importants changements structurels ont marqué la composition de la demande et ont poussé les entreprises à redéfinirent leur stratégie de différenciation des produits en augmentant les dépenses en R et D.

M Mouloud explique que les produits issus des compétences spécifiques à chaque pays peuvent avoir des similarités d'usage, mais une différenciation de contenu, de caractéristiques, de symbolique est déterminante dans la nouvelle demande de biens similaires et différenciés entre pays à niveau de développement comparable.

La notion de la similarité des niveaux de ressources cognitive joue un rôle capital dans le phénomène des spécialisations des économies nationales. Cette similarité permet de développer un commerce intra-branche de produits similaires différenciés dominants à condition toute fois d'un effet notable de la convergence des revenus par tête sur les structures de consommation.

A l'opposé, dans le commerce inter-branche et entre des pays de niveau de développement technique du travail où dominerait ce type d'échange. Car comme l'explique M Mouloud, les différences dans les niveaux de ressources cognitives vont engendrer des échanges inter branches qui peuvent se réduire à mesure que la division cognitive du travail se diffuse dans les pays riches dans l'ensemble des secteurs.

C'est alors que la participation aux échanges internationaux dominés par la division cognitive du travail concourt au processus de création des compétences spécifiques et des spécialisations de chaque nation.

Les critères de compétitivité des nations se trouvent alors redéfinis dans ce nouvel environnement économique fondé sur la connaissance et son processus central, l'apprentissage.

2/ Le rôle crucial de l'éducation et la formation

Les potentialités scientifiques et techniques des pays arabes de la Méditerranée sont, le moins qu'on puisse les qualifier, trop faibles par rapport aux défis énormes qu'engendre l'instauration de la zone de libre échange Euro-Méditerranéenne. Le retard de ces pays en matière de science et technologie est culminant par rapport à leur voisin de la rive nord.

En dépit des progrès non négligeables qu'ils ont réalisé dans le domaine industriel grâce aux politiques d'industrialisation de substitution d'importation et de la sous-traitance internationale, les pays arabes dans l'ensemble, comparés aux nouveaux pays industrialisés de l'Asie, ne parvinrent pas à faire asseoir une industrie diversifiée compétitive, et donc incapable de générer une croissance durable.

En effet, la croissance économique et les niveaux d'étude sont étroitement corrélés, il y a une relation de cause à effet à double sens entre l'éducation et la croissance.

A/ Des systèmes éducatifs inappropriés

L'absence d'articulation entre l'éducation et la production constitue le problème majeur. Cette idée aujourd'hui n'a assurément rien de très originale, elle a toujours inspiré les économistes de l'éducation qui ont tenté d'établir le caractère largement économique de l'éducation de l'ériger, au-delà, en véritable facteur de production.[i]

Un simple survol de l'évolution du système éducatif maghrébin permet d'en appréhender les dysfonctionnements par rapport aux besoins.

Comme la noté M.B.Tlemcani, les systèmes d'éducation dans les pays du Maghreb se sont inscrits au départ dans des conditions socio-politiques qui exigeaient de ces derniers de faire face aux besoins de l'Etat. Ces systèmes n'ont pas pu réagir à la pression démographique et aux mutations de la société. Les responsables maghrébins ont alors cherché à privilégier un enseignement de quantité au détriment de la qualité.

Malgré qu'il soit retenu comme acquis principal de ces systèmes l'amélioration sensible du taux moyen de scolarisation dans tous les pays du Maghreb et tout particulièrement dans le primaire et le secondaire, néanmoins, ceux-ci n'ont pu satisfaire les besoins réels de l'économie qui tout deux sont restés deux sphères totalement séparées. De même, les chiffres montrent que le taux d'analphabétisme qu'enregistre la région reste parmi les plus élevés du monde.

Le pourcentage d'enfant marocain pleinement scolarisé est l'un des plus faibles de la région arabe : à la fin des années 1980, à peine 50% des enfants du primaire et 36% de ceux du secondaire[ii]. Le Maroc ne formait, au début de 1990, que 11ingénieurs pour 1000 habitants contre 77 en Tunisie, 154 en Turquie et 344 au Mexique[iii]. Ces chiffres alarmants, les plus bas du monde arabe, reflètent l'état dégradant des systèmes éducatifs en termes de réalisation économiques dans les pays arabes de la Méditerranée.

Aggravés par leurs problèmes démographiques, les pays arabes Méditerranéens enregistrent des taux d'analphabétisation et de scolarisation inquiétante. Ainsi, en 1990, le taux d'analphabétisme adulte a atteint 42%, après qu'il était de l'ordre de 47% en 1985 et de 66% en 1970[iv], soit un gain de plus de 20%. Ce sont respectivement le Liban et la Palestine (20% d'analphabètes adultes), la Syrie, la Tunisie et la Libye (35%, 33,3% et 36%) qui, sur le pourtour Méditerranéen, font les meilleurs résultats[v]. L'Algérie et le Maroc font respectivement 40% et 50%[vi]. Malgré de très importants efforts financiers, ce taux diminue lentement parce que la lutte contre l'illettrisme n'a pas pu être industrialisée, d'une part, et parce que le fonctionnement du système par l'échec produit encore chaque année son lot d'illettrés, d'autres part[vii].

Les efforts consentis, par chaque pays, à développer l'éducation sont indéniables, même si les objectifs ont manifestement différés. En effet, la Tunisie a recherché l'objectif de l'enseignement primaire universel et s'est contentée d'une plus faible extension de l'éducation secondaire et supérieure. L'Algérie semble avoir poursuivie une politique ambitieuse dans le secondaire et le supérieur. De même, au Maroc, le développement de l'enseignement supérieur est surprenant[viii], eu égard au chemin qui reste à parcourir pour atteindre l'enseignement primaire universel.

Tableau 1 : Evolution du taux moyen de scolarisation dans les pays du Maghreb

	Algérie	Maroc	Tunisie
Taux de scolarisation primaire (en %, 1954-1993)	**74,5**	**58,2**	**96,65**
Taux de scolarisation secondaire (en %, 1959-1993)	**30,9**	**21,8**	**27,6**
Taux de scolarisation supérieur (en %, 1965-1993)	**5,8**	**6,3**	**7,1**
Taux de scolarisation supérieur scientifique (en %, 1965-1993)	**5,6**	**13,8**	**44,7**

Source : Bennaghmouch.S., Bouoiyour.J., « Les effets de l'éducation sur la croissance économique : application à l'Afrique du Nord », in *Education et emploi dans les pays du Maghreb, Ajustement structurel, secteur informel et croissance, CEREQ*, Document n°125, juillet 1997

Le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire a augmenté de 2.26% par an entre 1980 et 1989, passant de 38% à 51.5%. [ix]
Dans l'enseignement supérieur, les pays arabes, et par groupe d'age, enregistrent un taux de présence des étudiants de l'ordre de 13% en 1989 (contre 4.1% en 1970)[x]. La proportion d'étudiants scolarisés dans les sciences naturelles et appliquées était en 1990 de 63% contre 33% en Turquie, 28% en Egypte et 37% au Maroc. La moyenne pour l'union européenne s'établissant à 34%[xi].
De cet ensemble des pays arabes, la situation algérienne apparaît la meilleure, puisque durant la même période, le pourcentage de diplômés en sciences dans le supérieur était de 42% contre 36% en Turquie et 27% au Maroc. La moyenne pour L'Union européenne s'établissant à 26%[xii].
Les travaux d'Al-Daghestani[xiii] montrent qu'environ deux millions d'étudiants arabes sont en licence. En dehors des monarchies du golf, c'est en Algérie et au Maroc que la présence en licence est la plus élevée (12.3% ET 11.8%). Les étudiants en licence sont concentrés dans très peu de pays : l'Egypte(44%du total), le Maroc, l'Algérie et la Syrie, c'est-à-dire dans des endroits où de véritables politiques éducatives visant à promouvoir l'éducation supérieure ont été mises en œuvres[xiv].
Ces chiffres, eu égard aux efforts financiers relativement importants consentis, témoignent d'une très mauvaise organisation et gestion du système éducatif en termes économiques.
Le malheur de ces économies, comme le note Djeflat[xv], c'est le fait que le système éducatif ne fut pas conçu en fonction des besoins réels de l'économie. De fait, l'éducation et la production sont restées deux sphères totalement séparées, chacune assurant la formation de ses propres élites.

En effet, nul ne peut ignorer l'impact grandissant qu'exerce l'éducation sur la croissance économique via le progrès technique. Ce dernier interagisse activement avec l'éducation lorsque les politiques économiques et les politiques éducatives convergent, et lorsque l'amplitude, le caractère et le contenu de l'éducation sont compatibles avec les possibilités techniques d'une économie à un moment donné[xvi]. L'offre d'éducation supérieure dans un system interactif université-industrie est donc déterminante dans l'édification de capacités technologiques.
D'après l'observatoire des sciences et techniques (OST) dans son rapport de 1996[xvii], 90% des activités de recherche et développement sont exécutées par l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Asie industrielle. Les pays arabes se situent entre 0.4 et 0.5% du PIB consacré aux dépenses de la recherche et développement. Leur part moyenne sur le montant total des dépenses mondiales de recherche et développement s'élève respectivement à 0.2 et 0.7%[xviii].
Exprimé en nombre de scientifique par habitant, L'OST donne un rapport de 2.2 scientifiques pour 1000 habitants dans la CEE et 3.8 aux Etats-Unis d'Amérique, alors que ce ratio est de 0.3 pour 1000 habitants en Afrique du Nord et 0.1 au Moyen et Proche-Orient.
D'un autre coté, l'UNESCO estime le nombre des scientifiques d'origine arabes en 1990 de 73500, alors qu'il était de 35800 en 1980[xix]. Exprimés en pourcentage, 45% des chercheurs universitaires se trouvent dans les universités égyptiennes, 13% en Algérie, 9% au Maroc et 8%en Arabie Saoudite et en Irak. Ces cinq pays totalisent 83% de la population scientifique arabe[xx].
Si on éclate la situation de la recherche et développement par région et par le nombre de publications, les statistiques élaborées par l'OST montrent une évolution légère du poids mondial des chercheurs et scientifiques d'Afrique du Nord et du proche et Moyen-Orient (qui reste à 0.4% de 1982 à 1993 pour l'Afrique du nord, et qui passe de 0.4% en 1982 à 0.6% en 1993 pour le proche et Moyen-orient)[xxi].
Quant à l'impact scientifique, celui-ci stagne ou évolue peu : 0.28% en 1982 et 0.21% en 1993 pour l'Afrique du Nord, et 0.30% en 1982 pour 0.25% en 1993 au Proche et Moyen-orient[xxii].
Cependant, il faut noter que les domaines dans lesquels les travaux de recherches scientifiques qui ont été menés concernaient principalement l'agroalimentaire, les hydrocarbures, pétrochimie et chimie, l'énergie et les recherches minières, et enfin les sciences exactes et naturelles[xxiii].
Dans un rapport réalisé en 1992 par le Secrétariat algérien à la recherche sur les activités de recherche et développement[xxiv], il y a eu à noter que la recherche universitaire est restée fortement liée à la formation Post-graduée…Un grand nombre de projets de recherche consistent en la poursuite des travaux de thèses ou sont la continuation de tels travaux. Le rapport note aussi, qu'en 1992, 1623 programmes de recherche sont répartis comme suit : 30% pour les matières premières et la technologie, 20.5% pour les ressources en eau et l'agriculture, 16% pour la santé, 10.5% pour les sciences fondamentales, le reste allant à la construction, l'éducation et la culture, l'économie, la société et l'environnement…ces projets étaient pilotés à hauteur de 958 par les universités et la recherche, de 196 par l'agriculture et de 122 par la santé. Pis encore, lorsque l'essentiel des projets relevant de la recherche et de l'université n'avaient pas de lien ou d'impact à court et moyen terme sur le développement socio-économique du pays (toujours dans le même rapport).

Sur ce point, S.Oukil[xxv] note que l'investissement dans l'enseignement supérieur n'a pas généré de capacités de recherches-développement conséquentes ou, lorsque ceci a été fait (l'Algérie, Egypte par exemple), les initiatives de recherche et développement sont restées étrangères à la pratique industrielle en raison de l'absence de ciblage des politiques éducatives sur les besoins, mais également de l'absence de liens interactifs entre les institutions d'enseignement supérieure et l'industrie.
Les chiffres exposés plus haut indiquent l'état de la recherche et de développement dans le monde arabe et plus spécialement dans les pays du Maghreb. Elles confirment, que dans l'ensemble, les pays arabes occupent une place marginale dans l'espace technologique mondial. Ces derniers se trouvent dans l'incapacité quasi générale à transformer l'effort de recherche en un effort de développement socio-économique, même en dépit des capacités de financement qu'ont pu développer les pays arabes.
En générale, et comme le note Djeflat[xxvi], il y a eu peu d'initiative pour appliquer directement la science et la technologie aux processus de développement socio-économique au Maghreb, comme il n'y eut aucune concertation maghrébine sur le thème.
Le système éducatif de ces pays est appelé à jouer un rôle important dans la diffusion de la société de connaissance et le développement de la nouvelle économie fondée sur la connaissance.
En effet, cette nouvelle économie requiert que la transmission du savoir, nécessaire à la formation du capital humain, doive être assurer par un système éducatif et de formation efficace. Ce dernier, comme le mentionne les rapports des experts est à la base de tout, dans la mesure où c'est lui qui permet à la fois d'avoir une ressource humaine capable de la créativité nécessaire pour produire les connaissances, une main d'œuvre pour les mettre en œuvre dans la production des biens et services, et des individus utilisateurs susceptibles de les utiliser dans leur vie courante.
Or, un système éducatif efficace et équilibré s'est lorsqu'il satisfait à trois objectifs fondamentaux : **1/** développer la personne par une culture générale qui s'appuie largement sur la culture et les caractères hérités de la société dans laquelle elle vit, c'est-à-dire lui apprendre la signification des choses dans un contexte donné, **2/** socialiser de manière juste à partir d'une méritocratie largement acceptée dans un cadre où des chances égales sont données au plus grand nombre, **3/** former aux demandes du marché du travail.
D'après le rapport du FEMISE[xxvii], tous les systèmes éducatifs des PSEM sont encore principalement orientés vers les deux fonctions premières de l'éducation – à savoirs, le fonctionnement de la personne et la socialisation- et délaissent la troisième : le développement des aptitudes à l'emploi.
La défaillance des systèmes éducatifs dans les PSME provient de leur incapacité à rendre ces trois objectifs compatibles. Plus encore, c'est lorsque ces systèmes éducatifs n'arrivent pas à suivrent les changements, devenues trop rapide, de l'économie mondiale, et delà les demandes du marché du travail changent aussi. Là-dessus, Zawdi[xxviii] note que les politiques éducationnelles, et donc des politiques éducatives, n'ont pas été ajustées lorsque l'économie a changé de stade de développement.
Cette situation à plusieurs raisons, note le rapport du FEMISE[xxix]. La première est d'ordre culturel et tient au rôle de cette dernière qui n'a pas favorisé la synthèse entre les trois fonctions qui font l'essence des systèmes éducatifs. A l'inverse, la culture a souvent joué, dans le cas des PSEM, un rôle « défensif » protecteur d'identité, et parfois, elle a fétichisé le passé (dans ses formes de défense extrêmes) et a contribué à segmenter la société entre ceux qui maîtrisent la modernité occidentale et les autres.

La deuxième raison est sociale. Et ceci en raison de la mission à laquelle se sont données la plupart des systèmes éducatifs de la région et qui consistait à permettre la mobilité et l'intégration sociale et non pas répondre aux besoins de l'économie. Quant à la troisième raison, elle tient à la nature même des demandes d'emplois dans les économies méditerranéennes et à leur nombre. En effet, les économies de la région ont, pour la plupart, une croissance insuffisante pour répondre à la croissance de l'offre de travail. De même, ces économies ne sont pas encore assez diversifiées et développées pour offrir un volume d'emplois suffisant aux diplômés.
En effet, l'offre de l'éducation supérieure dans les pays de la région a toujours été pénalisée par les capacités industrielles limitées, et dont l'absorption des ingénieurs sur le marché du travail en dépend fortement[xxx]. Tous les pays du Maghreb partagent ce fléau social qui continu de se développer dans des proportions inquiétantes.
Selon une étude réaliser par Lahlou[xxxi], les raisons de cette situation dramatique en sont : La volonté du gros employeur, notamment du secteur informel, de recruter du personnel non qualifié pour réduire les coûts et souvent des proches qui acceptent de dures conditions de travail et des salaires faibles, et la faible compétitivité des technologies adoptées par les entreprises et leur intérêt limité pour la recherche-développement. Cela explique les réticences des institutions éducatives à accepter d'être pilotées par une demande qui prend des formes aussi incertaine[xxxii].
Sur ce point là, Fayçal Yachir[xxxiii] note avec S.A.Ahmed que l'incapacité des pays du Maghreb de passer de la recherche appliquée au développement tient, en outre au cloisonnement des modes industriels et académiques, dans une large mesure à la faiblesse et à la méfiance de l'industrie privée d'intégrer les retombées de la recherche scientifique dans une perspective commerciale. Sauf pour certains secteurs pétrochimiques en Algérie, sinon, la grande majorité de l'activité industrielle s'effectue sur licences brevets étrangers.
Même, dans les rares cas où les laboratoires locaux ont pu développer les types de technologie demandés par les entreprises locales, il existe une forte tendance à utiliser la version étrangère de technologie- avec l'argument que cela fonctionne lieux[xxxiv]. C'est l'une des causes pour laquelle le système scientifique local est coupé de la production.
En définitive, les institutions scientifiques sont coupées des activités productives ou « marginalisées » car il n'existe pas de demande de technologie localement développée de la part des secteurs productifs.
A.S.Ahmed[xxxv] soulève un autre aspect des difficultés structurelles rencontrées par les systèmes éducatifs des pays de la région, c'est celui de leur fragmentation. Pour cet auteur, les écarts sont importants entre le secteur public et le secteur privé, mais également entre villes et compagnes, et, au sein même des agglomérations, entre centres, périphéries et districts résidentiels. Sans oubliée, enfin, l'instabilité des programmes et les modes de contrôles qui privilégient la répétition par rapport à l'apprentissage.
L'absence d'articulation entre l'éducation et la production demeure le problème majeur dans la région. Même, c'est ici et là, des tentatives ont essayé de jeter les bases de cette interaction, dans l'ensemble, les liens entre la recherche universitaire et le monde de l'entreprise restent encore faibles. A cause de cela, les pays du Maghreb restent incapables de former les cadres scientifiques et technologiques susceptibles de nourrir le processus d'innovation et de progrès technique et d'aider ainsi au changement structurel[xxxvi].
Dans un environnement ultra-compétitif, l'incapacité à faire émerger dans chaque pays du Maghreb un système scientifique et technologique pertinent a contribué à la dégradation de

la situation économique générale et a empêché la valorisation des politiques de transfert de technologie engagée dans les années 1970.

B/ Un faible ancrage au système mondial des TIC

La nette régression de la contribution des pays du Maghreb aux nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC) développées par la nouvelle économie fondée sur la connaissance les a empêchés de s'insérer de façon efficace dans le réseau mondial des échanges de ce type d'industrie à forte croissance économique. Or comme le souligne, J.F.Daguzan[xxxvii], l'ancrage a ce réseau est une condition sine qua non pour rester dans la course économique mondiale. Et comme le soutien, aussi, les différents rapports du FEMISE, s'insérer dans l'économie de connaissance est sans doute le meilleur moyen de prendre des raccourcis avec l'histoire.

L'affaiblissement marqué du rythme de croissance dans les économies maghrébines, dû au premier lieu aux problèmes structurels et institutionnels qui caractérisaient ces économies, est le résultat également des retards enregistrés par ces pays dans le domaine de la science, de la technologie et de l'éducation. Car force de le reconnaître, après plus de trois décennies d'efforts de développement dans les pays du Maghreb, et en générale dans les pays arabes, les progrès réalisés dans le domaine de la science et de la technologie sont loin d'être satisfaisantes.

A l'aune des progrès considérables réalisés dans ce domaine par d'autres pays en voie de développement (les pays sud-asiatique et les pays de l'Amérique latine) et dans un environnement ultra-compétitif, le fossé numérique entre les pays du Maghreb et leur voisin européen est de grande ampleur.

En matière d'industrie et de recherche dans le domaine de l'informatique et des télécommunications, l'activité est relativement modeste aux pays du Maghreb, et même dans la quasi-totalité des pays arabes, comparés aux autres pays en voie de développement. Malgré l'insistance des responsables d'état sur le facteur science et technologie d'une part, et la disponibilité des ressources financières excédentaire (dans le cas de l'Algérie) d'autre part, les potentialités scientifiques demeurent sous développées dans ces pays.

Sur ce point là, J.F. Daguzan[xxxviii] note que les sommes englouties dans l'industrialisation du monde arabe furent considérables, mais, malheureusement, elles s'accompagnèrent de politiques de transfert de technologie dont les effets se révèlent souvent inappropriés. Car, poursuit l'auteur, souvent mal évalué et surdimensionnées, ces politiques, aggravées par les mauvaises conditions sociales faites aux élites scientifiques et techniques, empêchèrent l'émergence d'un système local de recherche-développement et, en dépit des efforts de formation effectués, l'avènement d'une classe technicienne de moyen et de haut niveau.

Sur le plan interne, l'utilisation abusive de la part des responsables d'état des ressources financières à des fins de stabilité politique entraîna la constitution d'économies de rente dans la plupart de ces pays (hydrocarbures en Algérie, phosphates au Maroc et en Tunisie), phénomène qui contribuera plus tard à la détérioration de la situation économique[xxxix]. De même, le développement d'une bureaucratie étouffante et d'un système administratif et fiscal fermé découragea les investissements étrangers.

S.A.Ahmed[xl] note aussi que l'industrialisation dans le monde arabe qui s'est pour l'essentiel fondé sur les contrats « clés en main » a fait en sorte que le personnel et les techniciens appelés à faire fonctionner les unités installées « clés en main » étaient spécialement formées pour le projet lui-même, sans gain pour le système éducatif. D'ou l'échec de la majeure partie des systèmes d'éducation a fournir la science et la technologie susceptibles d'être traduites en innovation et en progrès technique.

Dans l'ensemble, les pays arabes se retrouvent dans la même situation, mais à des degrés divers. L'éducation est moins beaucoup mieux au Maroc qu'en Algérie et en Tunisie.

C/ Les causes de l'échec des politiques de transferts de technologie

J.F.Daguzan[xli] note que les échecs généraux dans les pays de la région du Maghreb et du Machrek, aussi, ne se sont produits faute de moyens ou de capacités des investissements locaux. Au contraire, une grande partie des capitaux issus de la production des matières premières fut délocalisée (Etats-Unies et Europe, essentiellement), et l'épargne des travailleurs immigrants, longtemps une ressource considérable pour de nombreux pays du Sud, tendit, peu à peu, à être réinvestie dans les pays d'accueil[xlii].

La question de l'échec du développement technologique dans les PSEM ne se rapporte pas à un investissement moins, mais à un investissement moins bien. Pour Al-Daghestani[xliii], l'échec du monde arabe en matière du développement technologique est lié à la dépendance en matière de technologie importée. Bien que J.F.Daguzan considère que cette dépendance technologique dans le processus d'émergence d'une base technologique locale n'est pas en soi une cause d'échec dans la mesure où le développement technique passe impérativement par le transfert de la connaissance extérieure vers le tissu scientifique et technique interne d'un pays donnée[xliv]. De là, la théorie de la dépendance ne joue que marginalement[xlv].

Pour A.S.Ahmed[xlvi] la dépendance technologique survient en partie parce que les responsables privés préfèrent rationnellement la technique et les qualifications étrangères aux techniques et aux qualifications locales. De même, les entrepreneurs peuvent préférer utiliser des ingénieurs étrangers aux locaux pour des raisons similaires : tout simplement parce que les coûts de construction seront plus élevés et les délais plus longs s'il emplois des compagnies locales d'engineering.

En effet, ce qui perpétue la dépendance technologique dans les pays du tiers-monde, c'est que les liens entre les laboratoires de R&D, l'engineering et la construction des machines qui ont joué un grand rôle dans la lise au contact de la science et de la production dans les pays avancés ne se développent pas ou très lentement[xlvii].

Partout dans les pays du tiers-monde la technologie étrangère a tendu à se substituer aux technologies locales qui auraient pu être développées par la recherche scientifique locale. A l'origine de ce problème, la nature même du processus d'industrialisation qui a été fortement influencée par le fait que la distribution du revenu est fortement biaisée en faveurs des groupes urbains et des classes supérieures qui dominent ainsi le marché des biens de consommation. Ces élites demandent les mêmes biens que les consommateurs des pays industrialisés.

Les faibles performances productives des économies maghrébines résultent beaucoup plus de l'inadéquation entre les politiques de transfert de technologie et les conditions de mises en oeuvre de ce transfert technologique.

Alors que les nouveaux pays industrialisés de l'Asie du Sud-Est se sont parvenus à passer du stade de la reproduction des produits de l'occident à l'amélioration puis à la conception de produits de haute technologie, les PSEM n'arrivent pas à décrocher un réel développement technologique dans ces secteurs névralgiques. Et pourtant, la compétition avait commencé à armes et niveaux de développement sensiblement égaux avec les nouveaux pays industrialisés[xlviii].

D/ Capacité d'apprentissage et transfert de technologie

Les politiques de transfert technologique dans les pays du Maghreb, et en général dans les pays arabes de la méditerranée, se révèlent trop inappropriés. Car comme le soutien A.S.Ahmed[xlix], que des technologies appropriées soient développées dans les pays du tiers-

monde dépendra donc des politiques gouvernementales mises en œuvre dont celle de l'éducation.
Ces politiques ont empêché l'émergence d'un système local de recherche-développement et l'avènement d'une classe technicienne de moyen et haut niveau, malgré les efforts de formation effectués[l].
Répandant à des considérations plus que politiques qu'économiques, et au titre d'un dédommagement économique de la période coloniale, les pays du Maghreb ont répandu au désir d'acquérir à tout prix la technologie la plus avancée pour conjurer les retards considérés comme intolérable[li].
L'incapacité des pays du Maghreb à faire émerger une compétence technique réellement significative et susceptible d'accueillir le transfert de technologie et donc de faire réussir la greffe technologique a laissé la région dans une situation de dépendance et un retard technologique flagrant.
Ceci nous renseigne sur les conditions essentielles et responsables de la réussite des politiques de transferts de technologie telle qu'elles sont formulées par Ronach et Klatzmann à savoirs ; Qu'il ne peut y avoir de transfert de technologie réussi, quel qu'il soit, qu'a la condition que celui-ci corresponde au niveau scientifique et technique générale moyen du pays dans lequel il est effectué, faute de quoi, la greffe technologique ne prend pas.
C'est d'ailleurs ce qui a été constaté par M.Saad[lii] « que l'utilisation optimale des technologies importées est étroitement dépendante des capacités managériales et organisationnels et où ces derniers dépendant, eux-mêmes, crucialement de l'acquisition de la composante non-incorporé de la technologie ». Cette dernière est considérée par M.Bell[liii] comme un des éléments essentiels de la connaissance.
L'expérience d'Algérienne en matière de transfert de technologie et d'apprentissage a montré « qu'il faut introduire des changements organisationnels pour assurer une compatibilité entre la technologie et son environnement »[liv]. C'est dans les conditions de mises en œuvres de ce transfert que tout se joue.
En effet, l'expérience a bien montré qu'une distorsion marquée entre technologies importées et cadres institutionnels suscite des difficultés telles que pannes et retards, mauvais entretien, goulots d'étranglement, dépendance envers les pièces détachées, mauvaises qualités des produits, faibles taux d'utilisation des capacités, etc. de fait, l'efficacité des transferts de technologies dans les pays en voie de développement est largement fonction de son impact sur le processus d'innovation et d'apprentissage, souligne A.S.Ahmed.
L'inexistence de connexion intimes entre les activités de production, les décisions financières et économiques s'y rapportant et la variable technologique, bref tout ça, ont concouru à une organisation défaillante des politiques de transfert de technologie.
Dans la pratique, les projets de recherche et développement n'ont pas été adaptés aux fins économiques et industrielles des pays concernés, c'est ce qui a constitué leur défaut récurrent. La science a été beaucoup plus un objet de consommation qu'un élément d'investissement[lv].
Cette non-intégration de la R&D à un projet économique national a contribué à la dégradation des conditions sociales des techniciens et ingénieurs en quête d'un travail. Le chômage les menaces à tout bout de champ. Et avec le temps, l'éducation et la formation reçues par les ingénieurs locaux s'avèrent inopérante. De même, qu'elle ne corresponde pas le plus souvent aux besoins des industries domestiques.

Ce problème a été mentionné, aussi, par Fayçal Yachir[lvi] lorsqu'il note que « les professions liées à la recherche souffrent à la fois de mauvaises conditions matérielles de vie et de travail, de l'absence d'autonomie à l'égard des pouvoirs et d'un prestige social plutôt limité ». Ceci nuit bien évidemment au développement des branches nécessitant une forte valeur ajoutée par une main d'œuvre hautement qualifiée.
Arrivant mal à supporter des conditions socioprofessionnelles dégradantes ou à s'adapter difficilement avec des régimes politico-social qui ne valorisent pas les compétences scientifiques, l'élite arabe a préféré quitter sa terre natale pour chercher sous d'autres cieux des conditions favorables a son épanouissement scientifique et social.
En effet, ce problème a toujours constitué, un des éléments essentiels de la problématique générale de la R&D des pays en développement. La fuite des cerveaux constitue à n'en pas en douter une des principales causes de l'échec dans la mise en œuvre et dans la réussite des politiques scientifiques des PSEM, soit en raison d'un marché intérieure saturé ou insuffisant, soit en raison, comme en Egypte, de la « surproduction » de cadres. Cette situation, conjuguée au fait que les élites tendent à supporter de plus en plus difficilement des régimes autoritaires ou les situations sociales dégradées, a conduit à une lente accélération du « brain drain » dans le monde arabe[lvii].

E/ La coopération scientifique et technologique et ses conséquences

De son coté, le professeur A.Djeflat lie le retard technologique des pays du Maghreb notamment aux anciennes formes de coopération scientifique et technologique pratiquée par l'Europe envers ses voisins du Sud. Ces derniers ont été victimes d'un schéma de

coopération scientifique et technologique dont ses traits sont les suivants :

- ✓ Tout d'abord, la coopération scientifique et technologique a fortement été calquée sur les spécialisations internationales et les avantages comparatifs traditionnels : fortement orientée vers les domaines des hydrocarbures, en d'autres termes des domaines qui permettaient de garantir la fourniture des pays de l'Union en énergie, cette coopération, dont il est, de ce fait, difficile de nier le caractère intéressé.
- ✓ En second lieu, elle n'a pas permis d'asseoir les fondations pour une croissance portée par le progrès technique et le savoir-faire forte et durable.

Par ailleurs, Bennaghmouch[lviii] note que la puissance coloniale a peu fait pour faire émerger une élite technicienne au Maghreb notamment.
Les faiblesses de cette coopération scientifique et technologique euro-maghrébine résultent aussi bien du passé historique que des choix en matière de politiques industrielles, que de l'intérêt de la zone Maghreb aux yeux de l'Europe, note A.Djeflat.
Pour cet auteur, il y a en somme trois faiblesses qui ont marqué la coopération scientifique et technologique euro-maghrébine, à savoirs :

- ✓ La première faiblesse de la coopération telle qu'elle a été pratiquée résulte de l'héritage colonial dont elle n'a pas toujours su s'en défaire. Cet héritage se retrouve aussi bien dans les accords préférentiels que les accords d'association en direction des pays du Maghreb que des accords ACP de Lomé. Cela s'est traduit par un appel massif à la coopération technique par le biais des expatriés surtout dans le domaine du fonctionnement et de gestion de l'outil industriel, dans le domaine de l'enseignement et dans une moindre mesure dans celui de la recherche mais hors de la sphère industriel (agriculture et santé notamment).
- ✓ La seconde faiblesse résulte des choix économiques et sectoriels opérés par le passé par les PM et qui ont sans doute affecté la coopération qui a été fortement influencé

par des considérations aussi bien politiques qu'économiques dont notamment l'option pour les models de substitutions aux importations et l'exclusion du capital étranger surtout en Algérie. Cette dernière a préféré l'achat des ensembles industriels et l'usage de contrats par les entreprises publiques sans participation étrangère aux capitaux sociaux.

- ✓ En troisième lieu, la coopération traditionnel a été fortement entravée par l'avènement de l'Europe de l'Est en dépit des multiples déclarations qu'il n'y a pas de détournement de coopération ou encore « effet d'éviction » en faveur des PECO et des pays d'Asie au détriment des PTM, les flux financiers et industriels semblent soutenir le contraire.

Un autre point de vue est présenter par J.O.Aoudia[lix] qui considère que la faiblesse résulte d'un phénomène de la triple polarisation : celle de la production, celle de la technologie et des savoirs-faire et celle de la finance. Le système européen a fondé sa stratégie sur une division régionale des processus productifs dans l'industrie légère de haute et moyenne technologies en délocalisant ses activités industrielles sur sa région et les utilisant comme base d'exportations selon la théorie « des oies sauvages ».
La première polarisation, a eu pour conséquence la polarisation des technologies, des compétences et des savoirs-faire qui sont resté concentrés au niveau du territoire européen. Ce qui a réduit la coopération scientifique et technologique (voire peut-être même inversée) du fait des flux migratoires des compétences du Sud vers les pays de l'union européenne. Les pays maghrébins ont plus été perçus comme des marchés que des aires de production.
Quant à la deuxième polarisation, celle de la finance au Nord, elle a eu pour effet de réduire la coopération financière qui est à la fois un indicateur et un puissant moteur de la coopération industrielle et technologique. Ceci a conduit, en 1992, à reconnaître que la communauté n'avait pas été en mesure de consacrer à la coopération financière la masse critique qui eu été nécessaire pour constituer un levier suffisant à la fois sur l'emploi et sur les réformes économiques.
Ceci témoigne de fait que les relations euro-méditérranéenne en générale étaient calquées plus sur un schéma d'assistance que sur un partenariat équilibré[lx].

---

[i] M.B.Tlemcani, op cit
[ii] Mehdi Lahlou : performance of the education system and profile of industry demand for skills in Moroco, in science, technology-development, volume 13(3), p81-89, cite par S A .Ahmed, op cit
[iii] ibid
[iv] Jean François Daguzan : état, science, recherche et développement technologique au Maghreb, in revue les économies du Maghreb et l'impératif de Barcelone, op cit
[v] Ibid.
[vivi] Rapport du FEMISE, juillet 2002, op. Cit.
[vii] ibid.
[viii] M.B.Tlemçani : "L'impact de la politique d'ajustement sur le système éducatif au Maroc : le cas de l'enseignement supérieur », in Education et emploi dans les pays du Maghreb, Ajustement structurel, secteur informel et croissance, CEREQ, Document n°125, juillet 1997, cité par M.B.Tlemcani, op cit
[ix] Avec un tel rythme, il pouvait atteindre, en 2014, 90%. Voir à ce sujet EL-Daghestani : les états arabes, in rapport mondial sur la science, paris 1993, cité par J-F-DAGUZAN, op cit
[x] G.Zawdi, Tertiary Education And Technological Progress in Transitional Economies: Whither Demand Pull, Science, Technomogie-Developpment. Vol 13 (3), p 89-105, cite par A.S.Ahmed, op cit
[xi] J-F .Daguzan, op cit
[xii] ibid
[xiii] El-Daghestani, op cit
[xiv] ibid.
[xv] A.Djeflat: stratégies of sciences and technology based developpment and transition: the technology-developpment, volume 13(3), p 61-80, cité par A.S.Ahmed, op cit

[xvi] A.S.Ahmed, op cit
[xvii] Science et technologie, indicateurs, édition 1996, Paris, Economica, cité par J.F-Daguzan, op cit.

[xviii] Or le minimum d'investissement acceptable pour espérer un retour en investissement, c'est – dire pour mettre en œuvre une politique minimum de recherche et développement, est fixé par l'OCDE à 1%

[xix] Smail Goumeziane : l'Euro-Maghreb entre deux eaux, op cit
[xx] ibid.
[xxi] J-F.Daguzan, op cit
[xxii] J-F.Daguzan, op cit
[xxiii] Smail Goumeziane, op cit
[xxiv] Cité par A.S.Ahmed, op cit
[xxv] M.S.Oukil : transfert of technology to Algéria by National living abroad in science, technology-développment, vol 13(3), p61-80, cite par S.A.Ahmed, op cit
[xxvi] A.Djeflat: stratégies of sciences and technology based development and transition: the technology-development, volume 13(3), p 61-80, cité par S.A.Ahmed, op cit
[xxvii] Rapport du FEMISE, juillet 2002, op cit
[xxviii] G.Zawdi , op cit
[xxix] Rapport du FEMISE, juillet 2002, op cit
[xxx] J.B.Meyer et D.Raj : Science and Technology Cooperation between Europe and the Arab World, cite par J.F.Daguzan, op cit
[xxxi] Mehdi Lahlou : Performance of the Education System and Profile of Industry Demand for Skills in Morocco, Science, Sechnology-Development, Vol 13(3), p 81-89, cité par A.S.Ahmed, op cit
[xxxii] Rapport du FEMISE, juillet 2002, op cit
[xxxiii] F.Yachir, 1992: la Méditérranée dans la Révolution Technologique, Paris, l'Harmattan (forum du tiers-monde), cité par J.F.Daguzan, op cit
[xxxiv] A.S.Ahmed : croissance et développement: le développement en pratique, l'expérience des économies du tiers-monde depuis 1945, édition OPU, Algérie, 1981
[xxxv] A.S.Ahmed, op cit.
[xxxvi] M.B.Tlemcani, op cit
[xxxvii] J.F.Daguzan, op cit.
[xxxviii] J.F.Daguzan, op cit ibid.
[xxxix] ibid.

[xl]A.S.Ahmed: les économies maghrébines face aux de la ZLE, op cit
[xli] J.F.Daguzan, op cit
[xlii] ibid
[xliii] F.Al-Daghestani, 1993 : les états arabes. In rapport mondial sur la science, Paris : UNESCO, cité par J.F.Daguzan, op cit
[xliv] L'utilisation des technologies importées a été depuis la fin de la deuxième guerre mondiale le vecteur essentiel de redémarrage des économies européennes brisées par la deuxième guerre mondiale, à la fois par l'achat de licences américaines, mais aussi par la captation des technologies Allemande au titre des dommages de guerre.
[xlv] ibid
[xlvi] A.S.Ahmed : croissance et développement, op cit
[xlvii] cooper, cité par A.S.Ahmed, oop cit
[xlviii] B.Khader, 1995: Aspect de la dimension financière du partenariat euro.méditérranéen, une région à construire, la Tour d'Aygues : DATAR/Editions de l'aube, p 176-177, cité par J.F.Daguzan, op cit
[xlix] A.S.Ahmed : croissance et développement, op cit
[l] F.Yachir, op cit
[li] A.Zahlan, op cit
[lii] M.Saad, 1996: Development of Learning Capabilities via Transfer of Advanced Manufacturing Technologiy in Algéria, Science, Technology-Development, Vol 14(1), p 21-36, cité par A.S.Ahmed, op cit
[liii] M.Bell, 1984: learning and the Accumulation of Industrial Technology Capacity in Developing Countries. In F.Fransman et K.King(eds), Technological Capabilities in the Third World, Mc Millan, cite par A.S.Ahmed, op cit eh
[liv] M.Saad, op cit
[lv] A.S.Ahmed, op cit
[lvi] M.Saad, op cit

[lvii] J.F.Daguzan, op cit
[lviii] S.Bennaghmouch, 1995 : l'éducation et la formation des ressources humaines, in A.Alcouffe : les systèmes nationaux de recherche et développement et les zones d'intégration : les cas des pays de l'union du Maghreb Arabe, étude CCE/ FAST, p :45-75, cité par J.F.Daguzan, op cit
[lix] J.O.Aoudia, 1996 : les enjeux économiques de la nouvelle politique méditerranéenne de l'Europe, in Monde Arabe, Maghreb et Machrek, n°153, Juillet-Août, p 24-43, cité par A.Djeflat, op cit
[lx] Agnés Chevalier : projet euro-méditérranéen, op cit